

**Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Юридичний факультет**

Кафедра адміністративного права та судочинства

КУРСОВА РОБОТА

з дисципліни:

«Актуальні питання адміністративного права та процесу»

на тему:

«Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади»

Студентки групи: ПРм-13

Гоцак Ірини Олександрівни

Керівник: к.ю.н., доц. **Вербіцька М.В.**

Національна шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS__

Члени комісії _____

(підпис) (прізвище та ініціали)

Тернопіль – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ .	6
1.1. Наукова доктрина щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус»	6
1.2. Складові адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади	9
РОЗДІЛ 2. СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	12
2.1. Правова основа адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади.....	12
2.2. Права, обов'язки та повноваження місцевих органів виконавчої влади	15
РОЗДІЛ 3. ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	21
ВИСНОВОК.....	25
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	28

ВСТУП

Актуальність обраної теми для дослідження визначається рядом чинників, які впливають на ефективність управління та розвиток місцевого самоврядування, особливо у контексті глобалізаційних процесів і децентралізації влади. Вивчення правового статусу місцевих органів виконавчої влади має велике значення для забезпечення прав і свобод громадян, а також для підвищення ефективності місцевого управління та адміністрування.

По-перше, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка активно реалізується в багатьох країнах, включаючи Україну, вимагає глибокого аналізу адміністративно-правових механізмів регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади. Зміни у законодавчих та нормативних актах спонукають до переосмислення ролі та місця цих органів у системі публічного управління.

По-друге, проблема ефективності виконання місцевими органами виконавчої влади делегованих повноважень, забезпечення законності та правопорядку, раціонального використання ресурсів, а також контролю за виконанням законодавства стає все більш актуальною. Розуміння адміністративно-правових основ їх діяльності дозволить оптимізувати процеси прийняття рішень і впровадження політик на місцевому рівні.

По-третє, актуалізація цього питання сприяє підвищенню прозорості та відкритості у діяльності місцевих органів виконавчої влади, що є важливим чинником в боротьбі з корупцією та забезпеченні громадського контролю. Дослідження дозволить виявити та усунути прогалини в законодавстві, що можуть сприяти зловживанням та неефективності управління.

По-четверте, вивчення адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади важливе для адаптації національної правової

системи до стандартів Європейського Союзу, що є однією з основних зовнішньополітичних цілей багатьох країн, включаючи Україну.

Таким чином, актуальність даного дослідження обумовлена потребою глибшого розуміння правових основ діяльності місцевих органів виконавчої влади у контексті сучасних адміністративних і соціально-економічних викликів.

Теоретична база дослідження. Питання адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади та їх діяльності привертають увагу численних дослідників. Також вивченню певних аспектів роботи центральних органів виконавчої влади були присвячені наукові роботи таких вчених як О.Ф. Скакун, В.Б. Авер'янов, Б.М. Лазарєв, С.Г. Стеценко, В.К. Колпаков, Н.П. Матюхіна, О.В. Кузьменко, Н.П. Тиндик, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та інші, включаючи Н.Р. Нижник, Ю.О. Буглак.

Метою дослідження є всебічний аналіз правових основ та функціональних аспектів діяльності місцевих органів виконавчої влади, визначення їх ролі та місця у системі публічної адміністрації. Дослідження має на меті виявити проблемні питання та недоліки існуючого законодавчого регулювання, що впливають на ефективність їхньої роботи, та розробити рекомендації щодо їх удосконалення, забезпечуючи таким чином підвищення ефективності виконавчої влади на місцевому рівні.

Постановка даної мети зумовила до розгляду наступні **завдання**:

- проаналізувати наукову доктрину щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус»;
- дослідити складові адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади;
- з'ясувати правову основу адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади;
- окреслити права, обов'язки та повноваження місцевих органів виконавчої влади;

- розглянути порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є система місцевих органів виконавчої влади.

Предметом дослідження є адміністративно-правові норми, які регулюють статус та діяльність місцевих органів виконавчої влади в Україні, а також наукова доктрина із розглядуваної проблематики.

Методологічною базою вирішення поставлених завдань стало використання системного аналізу, історико-хронологічного, діалектичного та порівняльного методів, абстрактно-логічного, еволюційного та історичного підходів.

Структура роботи виглядає наступним чином: вступ, три розділи, що поділені на підрозділи, висновок та список використаних джерел. Робота обсягом 32 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Наукова доктрина щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус»

Для аналізу поставлених перед нами завдань, спершу, критично важливо розглянути і визначити що означає термін «адміністративно-правовий статус». Дискусії щодо точного та загальноприйнятого визначення цього поняття продовжуються в наукових колах, враховуючи той факт, що існує значна кількість його інтерпретацій. Глибокий аналіз цієї категорії потребує початкового вивчення більш загальної теоретико-методологічної дефініції - «правовий статус», яка була детально розроблена в наукових працях правознавців у 70-80-х роках минулого століття. Раніше вітчизняна юридична наука розглядала поняття «правовий статус» переважно як щось, що пов'язане виключно з правоздатністю фізичної особи, підкреслюючи, що такі категорії виникають і припиняються у суб'єкта права одночасно [1, с. 386]. Також помітно, що у своїх дослідженнях автори часто використовують такі синонімічні терміни для позначення «правового статусу», як «правове положення», «правове становище», та «правовий стан», що вказують на стандарти дозволеної і необхідної поведінки суб'єкта права [2].

В.І. Новосьолов у своїх роботах зазначає, що терміни «правовий статус» та «правове становище» слід вважати синонімами, відтак використання цих понять з різними значеннями є невиправданим. Суб'єкти права можуть мати різні ролі, тому важливо адекватно використовувати термінологію для опису цих ролей [3, с. 23]. Ю.М. Тодика також підтримує

цю думку, стверджуючи, що спроби розділити ці поняття не мають під собою реальної основи, оскільки слова «статус» та «становище» етимологічно та за суттю збігаються і означають положення або стан особи чи предмета [4, с. 151]. М.Г. Хаустова також не бачить значущих відмінностей між цими поняттями в контексті правових дисциплін [5, с. 52].

З іншого боку, у правотворчості термін «правовий статус» отримує чітку нормативну характеристику через комплекс державно гарантованих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що встановлені для певних категорій суб'єктів права. Це підтверджується такими законодавчими актами України, як «Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» та інші, де ця категорія є центральною.

У науковій спільноті адміністративістів під адміністративно-правовим статусом розуміють два основні аспекти:

1) правове становище індивіду у взаємовідносинах з органами виконавчої влади, яке регламентується нормами державного та адміністративного права [6, с. 299];

2) набір специфічно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які законодавчо закріплені за певним суб'єктом права та реалізуються цією особою як у рамках адміністративних правовідносин, так і поза ними [7, с. 194].

Таким чином, адміністративно-правовий статус встановлює межі правомочностей суб'єкта права у його взаємодіях з іншими особами, юридичними чи фізичними, та визначає його місце у системі суб'єктів адміністративного права.

Серед відомих фахівців з адміністративного права немає одностайності щодо структури адміністративно-правового статусу, яка іноді трактується вузько, а іноді широко. Наприклад, О.В. Петришин включає до складових статусу не тільки права та обов'язки (повноваження) суб'єкта адміністративного права, але й юридичну відповідальність [8, с. 41]. Інші

дослідники доповнюють ці компоненти правообмеженнями, гарантіями діяльності [9, с. 420], а також економічним забезпеченням [10, с. 54].

І.С. Гриценко акцентує увагу на складових частинах адміністративно-правового статусу, розглядаючи його як набір прав та обов'язків, які визначають юридичне положення особи чи органу публічної адміністрації. Він виділяє такі елементи структури цього статусу як правоздатність, дієздатність, права, обов'язки, громадянство, а також відносини владного характеру та адміністративні правовідносини. Додатково включає механізми регулювання статусу, такі як принципи, гарантії прав та їх реалізація, відповідальність [11, с. 43-48].

А.М. Подоляка визначає структурні елементи адміністративно-правового статусу керівника в органі виконавчої влади, такі як права, обов'язки, особливості юридичної відповідальності, виходячи зі специфіки його повноважень та ролі у системі управління [12, с. 10]. Наукове бачення структури адміністративно-правового статусу державного службовця описується як комбінація його правосуб'єктності, обов'язків, прав, компетенції та юридичної відповідальності [13, с. 11].

Отож, після ретельного вивчення значної кількості наукових джерел з адміністративного права можна стверджувати, що традиційний склад адміністративно-правового статусу, що включає права, обов'язки та відповідальності, є типовим для фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права. У контексті юридичних осіб та місцевих органів виконавчої влади їх адміністративно-правовий статус зазвичай описується через такі аспекти, як функції, завдання, повноваження, гарантії їх діяльності та юридична відповідальність.

1.2. Складові адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади

Процес децентралізації в Україні представляє собою ключову стратегічну реформу, яка передбачає перерозподіл певних компетенцій та повноважень між різними рівнями органів виконавчої влади в рамках адміністративної правосуб'єктності. В контексті цієї реформи кожен орган виконавчої влади, від центрального до місцевого, володіє статусом юридичної особи та є суб'єктом державної власності, що забезпечує йому можливість вирішувати питання оперативного управління та охорони цієї власності. Діючи від імені держави та за її дорученням, кожен такий орган має певний правовий статус і здійснює владні повноваження, що допомагають досягти цілей виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади також наділені оперативною самостійністю, що виявляється у їхній компетенції, правах, і обов'язках, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного органу окремо [14, с. 70, 77]

С.В. Ківалов здійснив класифікацію органів виконавчої влади, визначивши їх основні функції, завдання та компетенції [15, с. 82-94]. Відповідно до професора В.Б. Авер'янова, статус цих органів характеризується наявністю спеціалізованих повноважень, які закріплені у компетенційних (або статутних) нормативно-правових актах [7]. Він також наголосив, що компетенція органів виконавчої влади доповнюється їхніми завданнями, функціями, специфікою взаємодій з іншими державними структурами, як на вертикальному, так і на горизонтальному рівнях, а також їх місцем у ієрархічній структурі і процедурами призначення на посади і кадрових питань.

Професор Т.О. Коломоець визначає адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України як ключовий орган в системі органів державного управління. Його особливістю є керівна роль у системі органів виконавчої

влади, який координує та контролює роботу міністерств та інших центральних органів влади, а також обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах державних адміністрацій. Крім того, Кабінет Міністрів підзвітний та підконтрольний Президенту України та Верховній Раді України, що регламентовано Конституцією України [16, с. 20-21]. В подальших роботах Т.О. Коломєєць подає державні управлінські органи як елементи системи публічного адміністрування [17, с. 55].

За визначенням Р.С. Мельника, адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади містить три основні складові:

- 1) цільову;
- 2) структурно-організаційну;
- 3) компетенційну [18].

Він вважає, що основою адміністративно-правового статусу є цілі, завдання та функції, які юридично фіксовані. Структурно-організаційний компонент включає правове регулювання створення, легалізації, реорганізації, та ліквідації органів, визначення та зміни їх структур, їх прав на самовизначення, а також процедури їхньої діяльності та використання офіційних символів.

Аналізуючи значний обсяг наукових праць, можна зазначити, що місцеві органи виконавчої влади в Україні мають певні спільні характеристики, які включають: адміністративну правоздатність та дієздатність; юридично-владну діяльність; включення до системи органів публічного адміністрування [19, с. 74-76]. Ці особливості впливають з їхньої ролі в реалізації функцій публічного адміністрування. Серед основних ознак варто виокремити:

- належність до єдиної функціональної системи публічного адміністрування;
- специфічний правовий статус, закріплений у законодавчих актах;
- фокус на реалізації публічного інтересу;

- наділення повноваженнями для видачі публічних рішень; орієнтація на діяльність за законом [19, с. 74-76].

Загальні характеристики місцевих органів виконавчої влади включають: адміністративну правоздатність; потенційну здатність мати адміністративні обов'язки та права в сфері публічного адміністрування; здатність до виконання адміністративних обов'язків та реалізації адміністративних прав, що в сукупності визначає адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації [19, с. 74-76].

Ми підтримуємо позицію, що ряд обмежень визначає адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади, серед яких:

1) всі повноваження місцевих органів виконавчої влади повинні мати нормативне закріплення, що виходить із законів або є опосередкованими через законодавство;

2) кожне повноваження має бути точно і чітко визначене;

3) нормативні акти мають містити вичерпний перелік повноважень для кожного суб'єкта публічної влади;

4) будь-яка діяльність місцевих органів публічної влади за межами приписаних їм повноважень вважається протиправною і порушує конституційні норми та принцип верховенства права [20, с. 83].

Отже, адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади в Україні має включати в себе встановлені законодавством повноваження та компетенцію, що дозволяє цим органам впливати адміністративно на конкретні сфери суспільних відносин. Цей вплив реалізується через механізми адміністративного примусу, який визначений в межах законодавчо закріпленого адміністративно-правового статусу місцевого органу виконавчої влади.

РОЗДІЛ 2

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Правова основа адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади

Органи виконавчої влади займають ключове місце серед органів державної влади, оскільки вони є основними виконавцями адміністративного права, від діяльності яких залежить соціальний, економічний та політичний розвиток держави. Згідно з конституційним принципом поділу влади, українське законодавство визначає «органи виконавчої влади» як незалежний вид органів державної влади, основне призначення яких полягає у здійсненні функцій виконавчої гілки влади [21].

В.Б. Авер'янов, аналізуючи Конституцію України, вказував, що конституційне закріплення певних видів органів виконавчої влади є обов'язковим для їх системи в Україні, проте це не виключає можливості існування інших, додаткових форм органів виконавчої влади, які можуть доповнювати чи знаходитися поруч з існуючими. Конституція не дає вичерпного переліку всіх елементів цієї системи, але передбачає, що організація та діяльність органів виконавчої влади має визначатися законами України. Вчений підкреслював, що структура системи органів виконавчої влади має бути гнучкою і динамічною, звісно, при забезпеченні стабільності її ключових параметрів [7].

В академічній літературі виконавча влада розглядається як одна з основних гілок державної влади, відповідальна за організацію державної діяльності, зовнішніх та внутрішніх справ, а також за втілення волі громадян через нормативно-правові акти, забезпечуючи при цьому

захист прав і свобод громадян. Деякі дослідники підтримують думку, що основна роль виконавчої влади полягає в правозастосуванні, тобто у виконанні законів, прийнятих законодавчою владою.

Щодо визначення виконавчої влади, у науці існують чотири основних підходи:

- володіння владними повноваженнями;
- як орган держави;
- як виконавча функція;
- як сукупність владних повноважень.

Тим не менш, не всі наукові терміни та поняття можуть бути юридично закріплені у формі законодавчих норм. Наприклад, відомо, що суспільні відносини у сфері виконавчої влади мають свої специфічні особливості, які виділяють їх від інших гілок влади. Основною особливістю об'єкта цих відносин є наявність обов'язкового суб'єкта – органу чи посадової особи виконавчої влади, а суттєвою характеристикою змісту адміністративно-правових відносин є владні повноваження. Ідея визначення виконавчої влади як владних відносин може не бути виражена мовою права. Спроба закріплення виконавчої влади як функції зустрічає технічно-юридичні виклики, хоча це не означає повної неможливості юридичного визначення соціальних та правових компонентів виконавчої влади [22, с. 108; 23, с. 109].

Для розуміння та подальшого вивчення адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади слід підкреслити, що ці органи відповідають за наслідки своїх дій та можуть нести відповідальність згідно з чинним українським законодавством за дії, які виходять за межі їхніх повноважень, або за дії, що призводять до певних наслідків. Зокрема, згідно зі статтею 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», члени Кабінету Міністрів України несуть колективну відповідальність за результати роботи Кабінету Міністрів як колегіального органу виконавчої влади. Окрім того, вони особисто відповідають за стан справ у покладених на них сферах державного управління [24].

Місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях, містах Києва та Севастополі, діють на основі принципів відповідальності перед людиною і державою за результати своєї діяльності, верховенства права, законності, пріоритетності прав людини та гласності, а також сприяння поєднанню державних і місцевих інтересів. Згідно зі статтею 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», посадові особи цих адміністрацій також підлягають відповідальності відповідно до українського законодавства [25].

У структурі органів виконавчої влади України розрізняють три основні організаційно-правові ланки:

1. Вища ланка, яку представляє Кабінет Міністрів України;
2. Центральна ланка, до якої належать міністерства, державні служби, державні агентства та інші органи;
3. Адміністративно-територіальна ланка, що включає територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації.

Правовий статус місцевих органів виконавчої влади в Україні врегульовано Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [25]. Згідно зі статтею 1 цього закону, виконавчу владу на рівні областей, районів, міст Києва та Севастополя забезпечують місцеві державні адміністрації. Ці органи є частиною системи виконавчої влади і мають компетенцію на відповідних територіях. Закон «Про місцеві державні адміністрації» активно застосовується та зазнав понад сімдесяти змін і доповнень з моменту його прийняття у 1999 році.

Для глибшого розуміння феномену місцевих органів виконавчої влади слід врахувати такі наукові положення:

- 1) Місцеві державні адміністрації, діючи в рамках певних адміністративно-територіальних одиниць, втілюють державницький аспект місцевої влади [26, с. 50];

- 2) Ці органи трактуються як основні виконавці внутрішньої політики держави на регіональному рівні [27, с. 77];

3) Місцеві органи виконавчої влади відіграють ключову роль у регіональній політиці держави, сприяючи економічній самостійності регіонів і забезпеченню ефективного державного регулювання регіонального розвитку [28];

4) В діяльності цих органів основний фокус зосереджений на задоволенні колективних потреб населення і захисті інтересів громад [29, с. 27];

5) Особливості роботи місцевих держадміністрацій зумовлені їхнім фінансово-економічним підґрунтям і включають використання всього арсеналу адміністративних, економічних і організаційних методів управління.

2.2. Права, обов'язки та повноваження місцевих органів виконавчої влади

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації мають певні повноваження на території своїх адміністративно-територіальних одиниць, включаючи:

- забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, та інших нормативних актів вищих органів виконавчої влади;
- дотримання законності та правопорядку, захист прав та свобод громадян;
- реалізацію державних та регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, а також програми охорони навколишнього середовища. Для районів компактного проживання корінних народів та національних меншин також виконуються програми національно-культурного розвитку;

- підготовку та затвердження прогнозів відповідних бюджетів, їх виконання та звітність про виконання цих бюджетів і програм;
- співпрацю з органами місцевого самоврядування;
- виконання інших повноважень, наданих державою та делегованих відповідними радами [25].

Місцеві державні адміністрації виступають як локальні органи виконавчої влади і є частиною її ширшої системи. Вони вправі здійснювати виконавчі функції в межах визначених адміністративно-територіальних одиниць, реалізуючи також і ті повноваження, які делеговані їм місцевими радами. Таким чином, місцеві державні адміністрації наділені правом виконувати роль державного представництва і ухвалювати владні рішення на відповідних територіях.

Місцеві державні органи в рамках наданих їм повноважень виконують функції, які викладені в статті 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Ці функції включають:

- забезпечення дотримання законності, захисту прав та свобод громадян і їхніх законних інтересів;
- сприяння соціально-економічному розвитку на своїй території;
- управління бюджетом, фінансами та обліком;
- управління державним майном, здійснення приватизації, підтримка підприємництва та реалізація державної регуляторної політики;
- розвиток промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту та зв'язку;
- підтримка науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, а також сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- регулювання використання землі, природних ресурсів та охорони довкілля;
- участь у зовнішньоекономічній діяльності;
- виконання оборонних завдань та мобілізаційної підготовки;

- соціальний захист, забезпечення зайнятості населення, регулювання праці та оплати праці [25].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 563 від 25 травня 2011 року «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [30], територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (місцеві органи виконавчої влади) реалізують повноваження міністерства чи іншого центрального ОВВ на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці. Територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству чи іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня - також органам вищого рівня. Голови місцевих держадміністрацій координують роботу територіальних органів і сприяють їм у виконанні доручених завдань.

Територіальні органи відповідають за надання адміністративних послуг, проведення державного нагляду та контролю, керування державним майном у межах, визначених законодавством, аналізують практику використання законів, які входять до їх компетенції, та вносять пропозиції щодо їх вдосконалення, виконуючи інші відповідні повноваження.

У контексті даного дослідження також важливо розглянути категорію «повноваження». Деякі вчені трактують повноваження як набір прав та обов'язків, які закріплені за державними органами, громадськими організаціями, а також посадовими особами і іншими суб'єктами у визначеному законом порядку, для виконання їм покладених функцій [31, с. 639].

Серед системних викликів у сфері адміністративно-правового регулювання С.О. Янішевський вказує на проблему нечіткого розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади. Це включає переважне концентрування повноважень на центральному та обласному рівнях, а також недостатньо чітке визначення їх розмежування на місцевому рівні, що призводить до зайвого контролю за місцевим

самоврядуванням у сферах, які повинні належати до їх компетенції. Також законодавство, що регулює місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій та виконавчу владу, потребує подальшої опрацювання та не відповідає вимогам практичного застосування. До того ж, не в повній мірі реалізуються демократичні механізми на місцевому рівні, такі як референдуми, органи самоорганізації населення та громадські слухання. Проблема об'єднання територіальних громад, їх оптимізація та досягнення реальної фінансової, матеріальної та організаційної самостійності також залишаються актуальними [32, с. 23].

Дослідження делегованих повноважень може стати проблематичною сферою, оскільки відповідно до сучасних обставин, вони практично охоплюють усі галузі державного управління, а їх співвідношення з власними повноваженнями залежить від конкретної сфери суспільного життя, де вони застосовуються. В областях, таких як освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист населення, спорт, а також у сферах забезпечення правопорядку та охорони прав, делеговані повноваження часто переважають над власними. Це суперечить не лише основам компетенції місцевих органів публічної влади, закладеним у Конституції, але й загальним завданням та метам створення цих органів [33, 125–131]. Через розширення сфери делегованих функцій, деякі дослідники вважають, що органи місцевого самоврядування втратили юридичну незалежність і перетворились на «нижчий рівень» державної влади, ставши залежними від центральних органів державної влади, а не від інтересів територіальних громад, які вони повинні представляти.

Серйозною проблемою є відсутність чіткості у законодавчому визначенні повноважень, що веде до їх дублювання в одному органі, як у контексті власних так і делегованих повноважень. Важливо підкреслити, що процес делегування повноважень включає передачу відповідальностей від суб'єктів публічної адміністрації іншим суб'єктам. Цей процес у сферах виконавчої влади та місцевого самоврядування повинен базуватися на

принципах законності, доцільності, обґрунтованості, добровільності та контролю за діяльністю суб'єктів, що отримують делеговані повноваження, а також націлений на підвищення ефективності та підзвітності.

Неясність в описі структур, яка проявляється у таких виразах як «розташовані на відповідній території», «незалежно від форми власності» та інші, веде до проблем у чіткому розмежуванні компетенцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що створює систему непорозумінь і розмивання понять щодо ролей кожного з цих органів [34].

Сучасна ситуація у сфері управління територіальними одиницями в Україні виявляє суттєві виклики, пов'язані з розмежуванням повноважень між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Чинне законодавство, зокрема Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», не змогли чітко встановити границі між владними повноваженнями цих органів, що призводить до перетинання компетенцій. Це створює правову невизначеність та може викликати конфлікти в управлінській діяльності на місцевому рівні. Складається ситуація, коли владні повноваження, фактично закріплені за органами виконавчої влади, вбирають у себе самоврядні функції, що могло б порушувати принцип невтручання держави у самоврядні справи. Законодавче положення, викладене в статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», наголошує, що державний контроль за діяльністю місцевих органів має здійснюватись строго відповідно до закону і без втручання у їх владні функції [35].

Багато демократичних країн використовують принцип субсидіарності у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державного управління. Цей принцип передбачає, що вищестоящі органи повинні виконувати лише ті завдання, які неможливо ефективно вирішити на нижчому рівні. За словами С.П. Снігур, в Україні цей принцип не реалізовано належним чином. Законодавство передбачає, що виконавчі органи рад територіальних одиниць мають виконувати численні обов'язки, включаючи

надання соціальних гарантій, допомогу інвалідам, ветеранам, створення інтернатів для нужденних та розробку програм соціального та економічного розвитку, не враховуючи при цьому реальної спроможності [36, с. 354].

Згідно з думкою Ю.О. Буглака [34], органи місцевого самоврядування середніх і великих міст мають потенціал для надання необхідних послуг своїм мешканцям без залучення адміністрацій обласного рівня. Однак через обмеження та протиріччя в чинному законодавстві вони часто не мають достатніх повноважень для ефективної діяльності. Це змушує залучати органи виконавчої влади, що, у свою чергу, створює залежність місцевого самоврядування від центральної влади. Також існує необхідність у збільшенні ресурсів, включаючи фінансові, інформаційні та людські ресурси, для розширення децентралізації повноважень місцевих органів самоврядування.

РОЗДІЛ 3

ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах воєнного стану правовий статус місцевих органів виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій, претерпів значні зміни. Згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII [37] та Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 [38], було створено 25 обласних військових адміністрацій по всій країні. Таким чином, обласні та Київська міська державні адміністрації отримали статус відповідних військових адміністрацій, а їхні голови стали начальниками військових адміністрацій.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що військові адміністрації, на відміну від місцевих державних адміністрацій, є тимчасовими державними органами. Їх основною метою є забезпечення виконання Конституції та законів України, співпраця з військовим командуванням у запровадженні та реалізації заходів воєнного стану, обороні, цивільному захисті, забезпеченні громадської безпеки і порядку, захисті критичної інфраструктури та охороні прав, свобод та законних інтересів громадян, як визначено у статті 4 [37].

Іншою ключовою відмінністю між правовим статусом військових адміністрацій та місцевих державних адміністрацій є їхня система підпорядкування. Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану», направлення, координація та контроль за функціонуванням військових адміністрацій у справах оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури та застосування заходів правового режиму воєнного стану покладається на Генеральний штаб Збройних Сил України, а щодо інших питань - на Кабінет Міністрів України у межах їх повноважень. Згідно з Конституцією України, місцеві державні адміністрації підзвітні та

підконтрольні місцевим радам у справах, що їм делеговані відповідними районними або обласними радами. Вони також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади на національному рівні [39]. У воєнний час для підвищення ефективності державного управління законодавець націлений на більшу централізацію, зокрема з фокусом на національну безпеку та оборону.

Статус військових адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади під час воєнного стану додатково визначається статтею 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Ця стаття містить обширний перелік з 47 пунктів, що описують повноваження військових адміністрацій. Для порівняння, у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» стаття 13 визначає 10 ключових аспектів, що регулюють діяльність таких адміністрацій у мирний час, а Глава 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» включає 13 статей, які детально розписують відповідні повноваження з кількістю пунктів від 5 до 24 у кожній статті. Таким чином, законодавство намагається деталізувати повноваження місцевих державних адміністрацій в мирний час та особливості повноважень військових адміністрацій у період воєнного стану.

Повноваження військових адміністрацій визначено у кількох основних напрямках:

1. Керівництво та впровадження заходів правового режиму воєнного стану, включаючи сприяння роботі судів, прокуратури, правоохоронних органів та інших відомств, із забезпечення оборони, громадської безпеки та порядку, а також захисту критичних об'єктів і здійснення заходів, пов'язаних з правовим режимом воєнного стану;

2. Управління соціально-економічним розвитком на відповідній території, включаючи раціональне використання ресурсів та управління місцевим бюджетом;

3. Управління об'єктами критичної інфраструктури та житлово-комунальним господарством, таке як забезпечення населення енергією та транспортним сполученням;

4. Управління гуманітарною сферою, що охоплює освіту, охорону здоров'я, культуру, фізичну культуру і спорт;

5. Нормативно-правове та адміністративне регулювання для забезпечення ефективного публічного адміністрування, враховуючи особливості правового режиму воєнного стану. У період воєнного стану діяльність місцевих органів влади спрямована на забезпечення дії Конституції та законів України, виконання заходів правового режиму, оборони та цивільного захисту, а також охорону прав і свобод громадян.

Протягом повномасштабної російсько-української війни було виявлено, що місцеві органи виконавчої влади активно включаються у розв'язання проблем, які виникають через загрози чи надзвичайні ситуації. Це стосується зокрема перебоїв у роботі систем централізованого водопостачання, водовідведення, електро-, газо- і теплопостачання, особливо в осінньо-зимовий період, та послуг електронних комунікацій. Завдяки зусиллям цих органів створюються умови для захисту життя та здоров'я населення у разі виникнення критичних ситуацій у системах життєзабезпечення [40].

Крім того, в умовах воєнного стану військові адміністрації, як місцеві органи виконавчої влади, ефективно координують дії місцевих органів влади, державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, а також громадян, щоб забезпечити заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян [41].

Одночасно слід підкреслити, що у ситуації воєнного стану уряд країни вже розробив плани дій виконавчих органів щодо відновлення деокупованих територій. Спеціальним розпорядженням Кабінету Міністрів передбачено план, що містить понад 130 різноманітних заходів для повернення деокупованих територій до нормального функціонування протягом місяця до року з моменту завершення тимчасової окупації. Значно, що на обласні та місцеві військові (державні) адміністрації, а також військові адміністрації

населених пунктів (за наявності) покладається відповідальність за реалізацію таких заходів, зокрема: відновлення діяльності органів місцевого самоврядування, центральних територіальних органів виконавчої влади, забезпечення відновлення української мови як державної на деокупованих територіях з урахуванням гарантій її вільного розвитку та захисту мов корінних народів і національних меншин України, організація та забезпечення ведення/відновлення документації місцевих органів, комунальних підприємств та установ, а також здійснення заходів щодо залучення міжнародної технічної допомоги для відновлення інфраструктури та проведення робіт з очищення (розмінування) територій, гасіння пожеж, розбирання завалів та інші.

Додатково, згідно з Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022, була утворена Національна рада з відновлення України після війни, яка функціонує як консультативно-дорадчий орган при Президенті України. Цей орган зосереджений на визначенні та розробленні стратегій пріоритетних реформ, необхідних для воєнного та поствоєнного часів [42]. Згідно з цим же Указом, у формуванні цих стратегій Рада включала представників як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади, що є зрозумілим, оскільки впровадження таких реформ на місцях покладається переважно на місцеві органи виконавчої влади.

ВИСНОВОК

Наукова доктрина щодо поняття «адміністративно-правовий статус» має різні інтерпретації і охоплює комплексні аспекти правових відносин між суб'єктами і державою. Терміни «правовий статус», «правове становище», та інші синоніми використовуються для опису стандартів поведінки і правових вимог до суб'єктів права. Адміністративно-правовий статус включає правове становище особи у взаємодії з органами виконавчої влади і набір специфічних прав та обов'язків, закріплених за суб'єктом. Цей статус описує межі повноважень суб'єкта в адміністративних та інших правовідносинах і деталізується через нормативно закріплені права, обов'язки, повноваження, юридичну відповідальність, а також через функції, завдання і гарантії діяльності суб'єкта в системі публічного адміністрування.

Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади в Україні є ключовим аспектом реалізації децентралізації та підвищення ефективності публічного управління. Визначення цього статусу охоплює три основні складові: цільову, структурно-організаційну, та компетенційну. Цільова складова включає визначення основних завдань та функцій місцевих органів, закріплених на законодавчому рівні. Структурно-організаційна складова стосується юридичного регулювання процесів створення, легалізації, та реорганізації цих органів. Компетенційна складова передбачає надання місцевим органам повноважень для адміністративної діяльності відповідно до закріплених норм. Ці елементи забезпечують місцевим органам необхідну автономію для ефективного управління та виконання державних функцій у рамках законодавчо визначених повноважень.

Конституція України встановлює, що структура органів виконавчої влади має бути динамічною і гнучкою, але з чітко визначеними стабільними параметрами, щоб адаптуватися до змін у суспільстві та державному управлінні. Така структура повинна відповідати законам України, що є

вирішальним для легітимності діяльності виконавчих органів. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади регулюється також спеціалізованими законами, зокрема Законом України «Про місцеві державні адміністрації», який встановлює їхні повноваження, права та обов'язки.

Місцеві органи виконавчої влади в Україні мають ряд чітко визначених прав, обов'язків та повноважень, які забезпечують їхню здатність до ефективного управління та реалізації державних програм на місцевому рівні. Ці права та обов'язки включають забезпечення виконання законодавства, захист прав та свобод громадян, економічне та соціальне розвитку територій, а також управління бюджетами та державним майном. Місцеві органи мають делеговані повноваження для співпраці з органами місцевого самоврядування і виконання специфічних регіональних завдань.

Однак, існує проблема нечіткого розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням, що часто призводить до дублювання функцій і збільшення бюрократичного контролю над діяльністю місцевих органів. Це створює ризики для ефективності управління та може обмежувати місцеву ініціативу та самостійність. Також потрібно зазначити, що місцеві державні адміністрації виконують важливу роль у наданні адміністративних послуг та здійсненні контролю, що вимагає постійного удосконалення механізмів їх діяльності для забезпечення прозорості та підзвітності.

Законодавча база потребує допрацювання для забезпечення чіткішого визначення та розмежування повноважень, щоб мінімізувати конфлікти компетенцій та підвищити ефективність виконання делегованих завдань. Це, в свою чергу, сприятиме більшій автономії місцевих органів в рамках державної системи управління та зміцнить принципи децентралізації та локального самоврядування.

В умовах воєнного стану діяльність місцевих органів виконавчої влади в Україні зазнала суттєвих змін, спрямованих на зміцнення національної

безпеки та оборони. Правовий статус місцевих державних адміністрацій трансформувався у статус військових адміністрацій, які наділяються ширшими повноваженнями та більшою централізацією управління для ефективного реагування на воєнні потреби. Ці органи здійснюють тісну співпрацю з військовим командуванням і зосереджені на забезпеченні громадської безпеки, захисті критичної інфраструктури, а також на заходах з оборони та цивільного захисту.

Особливості їхньої діяльності включають керівництво та координацію реалізації правового режиму воєнного стану, управління соціально-економічним розвитком територій, а також управління гуманітарними аспектами, як освіта та охорона здоров'я. Військові адміністрації також беруть на себе відповідальність за відновлення деокупованих територій, забезпечуючи відновлення інфраструктури, місцевого самоврядування, а також реалізацію різноманітних гуманітарних заходів і міжнародної технічної допомоги.

Значення централізованого керування та збільшення повноважень у воєнний час демонструє адаптацію державного управління до екстрених умов, а також підкреслює роль місцевих органів влади в забезпеченні стабільності та безпеки населення. Участь місцевих органів у формуванні поствоєнної стратегії відновлення через Національну раду з відновлення свідчить про їхню ключову роль у довгострокових планах держави щодо відбудови та розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків : Консум, 2001. 664 с.
2. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. *Академічний курс*: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm (дата звернення: 23.04.2024)
3. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
4. Тодика Ю.М. Конституційно-правовий статус людини та громадянина в Україні. Київ: ІнЮре, 2004. 367 с.
5. Хаустова М.Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні: монографія. Харків : Право, 2008. 160 с
6. Сокурєнко В.В. Поняття адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони. *European political and law discourse*. 2015. Volume 2, Issue 4. С.297 – 301.
7. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. *Академічний курс* : у двох томах. Том 1: Загальна частина: підручник / ред. колегія: Авер'янов В.Б. (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. 592 с.
8. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ: УНКВО, 1990. 76 с.
9. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад: дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2009. 213 с.

10. Дегтяр О. А. Державна служба: конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування /О. А. Дегтяр; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. 128 с.
11. Загальне адміністративне право: підручник /[Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
12. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 19 с.
13. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Київський нац. ун-т внутр. справ 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.
14. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П.Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
15. Основи правознавства: навч. посіб. / С. В. Ківалов, М. О. Баймуратов, Л. Р. Біла, Ю. Є. Полянський, Є. В. Додін; за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. 2-ге вид. і доп. К.: Знання. 2001. С. 82-94.
16. Адміністративне право України: навчальний посібник /за аг. ред. Т. О. Коломоєць. Г. Ю. Гулевської. К.: Істина. 2007. 216 с.
17. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін і доп. /за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К.: Істина. 2012. 528 с.
18. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. /Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваїте, 2018. 376 с.
19. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

20. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В.. Управління в органах виконавчої влади України. Навч. пос. К.: Центр учбової літератури. 2008. 296 с.
21. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.
22. Тиндик Н. Правова природа виконавчої влади в Україні. *Митна справа*. 2011. № 1. Ч. 2. С. 106–111
23. Журавльов Д. В. Оновлена характеристика органів виконавчої влади України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 108-113.
24. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 13, ст.222
25. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999, № 20-21, ст.190
26. Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.
27. Шаповалова І.О. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень. *Економічний аналіз*. 2014. Том 17. № 3. С. 76–80.
28. Чернюк Л.Г. Місцеві органи влади в системі регіонального управління. *Ефективна економіка*. 2014. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2779> (дата звернення: 30.04.2024)
29. Сушинський О. Публічна влада та місцеве самоврядування: концептуальні аспекти. *Матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (Золочів–Львів, 27–28 трав. 2000 р.). Львів: Державність, 2000. С. 23–28.
30. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Каб. Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 563. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.04.2024)

31. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.

32. Янішевський С.О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності. *Аналітична записка*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1817/>. (дата звернення: 30.04.2024)

33. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. канд. юрид. Наук, Ужгород., 2007. 202 с.

34. Буглак Ю. О. Проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування міст, сіл, селищ. *Адміністративне право; фінансове право; інформаційне право : електрон. наук. фахове вид.* 2019. № 10(100). URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal> (дата звернення: 02.05.2024)

35. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170

36. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 1. С. 349–356.

37. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст.250

38. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 04.05.2024)

39. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141

40. Питання організації та функціонування пунктів незламності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 груд. 2022 р. № 1401. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.05.2024)

41. Ярмистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 4 квіт. 2022 р. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/mis-ceve-samovryaduvannya/2059/> (дата звернення: 04.05.2024)

42. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України від 21 квіт. 2022 р. No 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (дата звернення: 04.05.2024)