

## МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Яковчук Я.В.**

*аспірант кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування*

*e-mail: yakovchuk\_yv@ukr.net;*

*ORCID ID: 0000-0002-4659-9050*

### **Яковчук Я.В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти публічного адміністрування**

У статті розкрито зміст публічного адміністрування місцевими державними адміністраціями в умовах євроінтеграції та децентралізації влади. Здійснення публічного адміністрування місцевими державними адміністраціями передбачає задоволення основних потреб суспільства, наявності балансу між правами й інтересами тих, на кого спрямовані дії публічної адміністрації, та інтересами суспільства в цілому.

Зазначено, що публічне адміністрування місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг. Здійснюючи публічне адміністрування, місцеві державні адміністрації забезпечують відкритий процес формування та реалізації політики із залученням осіб та громадського суспільства, що сприяє більшій відкритості, підзвітності, відповідальності.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування органами місцевої державної виконавчої влади є зовнішньою формою реалізації влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що забезпечує виконання законодавства України, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Акцентовано увагу на тому, що у зв'язку із проведенням децентралізації влади, що здійснюється з метою удосконалення системи територіальної організації влади та підвищення ефективності управління суспільним розвитком, з початку січня 2022 року публічне адміністрування місцевими органами державної виконавчої влади буде зводитися виключно до виконавчо-розпорядчої діяльності. Поряд з цим, в умовах євроінтеграції здійснення діяльності з реалізації державної політики та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, впровадження європейських стандартів у діяльність є пріоритетним завданням ефективної діяльності місцевих органів державної виконавчої влади.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, місцеві державні адміністрації, виконавчо-розпорядча діяльність, надання адміністративних послуг.

### **Yakovchuk Ya.V. Local executive authorities as the subjects of the public administration**

The article deals with the public administration of the local executive authorities in the context of European integration and decentralization of power. The implementation of public administration by local state administrations involves satisfying the basic needs of society, the balance between the rights and interests of those to whom the actions of public administration are directed, and the interests of society as a whole.

It is noted that public administration of the local executive authorities is carried out through executive and administrative activities and the provision of administrative services. Through public administration, local public administrations ensure an open process of policy-making and implementation, involving individuals and civil society, which contributes to greater openness, accountability and responsibility.

It is concluded that public administration by local state executive authorities is an external form of exercising power in the relevant administrative-territorial unit, which ensures compliance with Ukrainian legislation, law and order, observance of citizens' rights and freedoms, implementation of state and regional programs of socio-economic and cultural development, environmental protection programs, the implementation of other powers granted by the state, as well as those delegated by the respective councils.

Attention is drawn to the fact that, in connection with the decentralization of power, to improve the system of territorial organization of power and improve the management of public development, from the beginning of January

2022, public administration by the local executive authorities will be limited exclusively to executive management. In addition, in the context of European integration the transposition of European standards to the activity, the implementation of State policy and national programs of economic, scientific and technical, social, ethnic and cultural development and environmental protection by the relevant administrative and territorial unit are a priority for the effective operation of local executive authorities.

**Keywords:** executive power, public administration, subjects of public administration, local executive authorities, executive and administrative activities, provision of administrative services.

**Постановка проблеми.** Поширення пандемії COVID-19, що призвела до складної політико-економічної ситуації в Україні обумовила необхідність вжиття різноманітних заходів щодо запобігання поширенню захворювання, забезпечення стабільності та створення умов для сталого розвитку територіально-адміністративної одиниці. Впровадження людиноцентристської концепції в діяльності органів державної влади та посилення її характеру вимагає від місцевих органів державної влади здійснення такого публічного адміністрування, що покликане забезпечити не лише досягнення національних цілей щодо створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, а й забезпечення добробуту населення, додержання гарантованих державою стандартів для кожного громадянина.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** В Україні чимало вчених займалися дослідженням окремих аспектів публічного адміністрування органів виконавчої влади. Зокрема, слід відмітити праці Карабіна Т.О. «Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз» [1], Дніпрова О.С. «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» (2019) [2], Терещука В.В. «Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування» (2020) [3]. Однак сьогодні правовий статус місцевих державних адміністрацій в контексті євроінтеграції та децентралізації влади досліджено недостатньо, що і зумовлює необхідність проведення подальших досліджень.

**Метою статті** є розкрити зміст публічного адміністрування місцевих державних адміністрацій в умовах євроінтеграції та децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Прагнення України стати рівноправним членом ЄС, впровадити європейські стандарти життя та вийти на провідні позиції у світі, призвели до трансформації системи державного управління і зумовили пріоритетність ідеї сервісної держави як альтернативи адміністративній системі державного управління, вибудовуючи нові ієрархії пріоритетів та цінностей [4, с. 11]. Таке публічне адміністрування має на меті забезпечити відкритий процес формування політики із залученням осіб та громадського суспільства, а також до реалізації політики, що сприяє більшій відкритості, підзвітності та відповідальності [5].

У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» одним із векторів відповідальності держави було визначено необхідність проведення реформи державного управління і побудова прозорої системи державного управління, результатом якої має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [6].

Публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [7, с. 7]. Публічне адміністрування полягає в адміністративній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу [8, с. 18].

Сутність публічного адміністрування зводиться до двох складових: цілісного державного апарату (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансують за рахунок державного бюджету, і який відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві й зовнішньому середовищі; управління й реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [9].

Одним із суб'єктів публічного адміністрування у системі органів виконавчої влади є місцеві державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади і входять до системи органів виконавчої влади і здійснюють виконавчу влади в областях і районах, місті Києві [10]. Розвиток держави неможливий без сталого розвитку регіонів [11, с. 3], без поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, без максимального ефективного ви-

користання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [12]. Саме тому для будь-якої держави світу важливим є не лише формування такої державної політики, що здатна забезпечити сталий розвиток регіонів, баланс загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, забезпечити порядок у суспільстві, узгодження та підпорядкування різноманітних соціальних інтересів, досягнення суспільної злагоди та організацію управління розвитком суспільства, але і забезпечення реалізації цієї політики [13, с. 16].

Здійснення публічного адміністрування місцевими державними адміністраціями передбачає задоволення основних потреб суспільства, наявності балансу між правами й інтересами тих, на кого спрямовані дії публічної адміністрації, та інтересами суспільства в цілому [14, с. 23]. Враховуючи те, що Україна взяла курс на євроінтеграцію, пріоритетними завданнями місцевих органів державної виконавчої влади є впровадження європейських стандартів у діяльність, що є необхідним євроінтеграційним кроком для української влади [2, с.403].

Публічне адміністрування місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності та надання адміністративних послуг [14, с.15].

Виконавчо-розпорядча діяльність місцевих державних адміністрацій полягає у забезпеченні виконання законодавства України на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [10].

До недавнього часу місцеві державні адміністрації щороку подавати звіти про здійснення покладених на нею повноважень та стан розвитку відповідної території за формою, що була передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 987 «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» [15]. Однак на період 2020-2021 року дію цієї постанови зупинено на період реалізації експериментального проєкту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій до 31 грудня 2021 року [16].

Сьогодні щоквартально здійснюється моніторинг та оцінка ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій за певними показниками з метою якісного аналізу результатів виконання повноважень місцевими держадміністраціями, виявлення проблемних питань розвитку регіонів та причин їх виникнення, підвищення ефективності прийняття управлінських рішень. Такий моніторинг та оцінка проводиться шляхом відстеження їх динаміки, зведення та оприлюднення результатів моніторингу та оцінки. До показників моніторингу та оцінки належить показники щодо реалізації державної політики у різних сферах, зокрема: 1) показники щодо реалізації політики у сфері освіти: кількість дітей віком від трьох до шести років, охоплених дошкільною освітою; дітей з особливими освітніми потребами, охоплених інклюзивним навчанням (крім дітей, яким протипоказано відвідувати заклади освіти за станом здоров'я); учнів, які проживають у сільських населених пунктах (селах, селищах), охоплених навчанням в опорних закладах загальної середньої освіти та їх структурних підрозділах (філіях); дітей з інвалідністю, які перебувають у закладах інституційного догляду; дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яких влаштували до сімейних форм виховання; дітей шкільного віку, охоплених початковою мистецькою освітою у мистецьких школах; 2) показники щодо реалізації політики у сфері культури: кількість закладів культури державної та комунальної форми власності, в яких проведено капітальний ремонт або реконструкцію, кількість пам'яток культурної спадщини, на які розроблено облікову документацію; 3) показники щодо реалізації політики у сфері охорони здоров'я: кількість укладених декларацій про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу; забезпечення підключення центрів екстреної медичної допомоги до інформаційно-аналітичної системи "Централь 103"; рівень охоплення обов'язковими профілактичними щепленнями відповідно до річного календаря профілактичних щеплень в Україні; 4) показники щодо реалізації політики у сфері транспорту та інфраструктури: протяжність автомобільних доріг загального користування місцево-

го значення, на яких проведено капітальний ремонт, реконструкцію; кількість будівель, в яких розміщені органи державної влади і які відповідають вимогам архітектурної доступності для людей з інвалідністю; 5) показники щодо реалізації політики у сфері цифрової інфраструктури: кількість соціальних закладів, що використовують фіксований широкопasmовий доступ до Інтернету із швидкістю не менше 100 Мбіт/с; охоплення територій області системою рухомого мобільного зв'язку четвертого покоління (4G); 6) показники щодо реалізації політики у сфері охорони навколишнього природного середовища: рівень охоплення територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів; 7) показники щодо реалізації фінансової політики: виконання бюджетної програми «Державний фонд регіонального розвитку»; рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на одну особу наявного населення станом на 1 січня попереднього року; рівень виконання доходів загального фонду зведеного бюджету області, м. Києва та Севастополя (без урахування міжбюджетних трансфертів); обсяг доходів зведеного бюджету області, м. Києва та Севастополя (без урахування міжбюджетних трансфертів); обсяг капітальних видатків зведеного бюджету області, м. Києва та Севастополя; рівень надходження плати за землю (земельного податку та орендної плати) до зведеного бюджету області, м. Києва та Севастополя; прострочена кредиторська заборгованість з виплати заробітної плати (з нарахуваннями) працівникам бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів [16].

Надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями, як результат здійснення владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи, здійснюється через центри надання адміністративних послуг [17]. Основними завданнями таких центрів надання адміністративних послуг є організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора [18].

Сьогодні в Україні функціонує 797 центрів надання адміністративних послуг, з яких 437 центрів, утворених місцевими державними адміністраціями [19]. Статистичні дані Департаменту регуляторної політики і підприємництва Міністерства економіки України свідчать, що саме надаючи адміністративні послуги, держава забезпечує реалізації прав та свобод громадянина. Адже в середньому щомісячно всі центри по Україні надають 1 561 597 адміністративних послуг [20]. Втім, сьогодні в Україні провадиться децентралізація влади з метою удосконалення системи територіальної організації влади та підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідних територіях, що передбачає передачу певних повноважень місцевих органів виконавчої влади для органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України від 03.11.2020 № 943-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» центри надання адміністративних послуг, утворених при районних державних адміністраціях будуть діяти до початку роботи центрів надання адміністративних послуг, утворених відповідними міськими, селищними радами в адміністративних центрах районні, після чого буде проведена ліквідація центрів надання адміністративних послуг, утворених при районних державних адміністраціях [21]. Рішення щодо ліквідації центру надання адміністративних послуг буде прийматися головою райдержадміністрації до 31 грудня 2021 року, що включатиме передачу майна з державної власності у комунальну власність, передачу земельної ділянки з державної власності у комунальну власність (якщо повноваження щодо передачі певної земельної ділянки належить облдержадміністрації, - рішення голови облдержадміністрації) [22].

А тому починаючи з січня 2022 року місцеві державні адміністрації припиняють здійснення надання адміністративних послуг, і публічне адміністрування їх буде зводитися виключно до виконавчо-розпорядчої діяльності. Поряд з цим, змін до Конституції та законів України, зокрема до Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо нової системи адміністративно-територіального устрою, повноважень органів місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування не внесено, а тому сьогодні немає чіткого розподілу повноважень органів місцевого самоврядування і органів місцевої виконавчої влади.

**Висновок.** Публічне адміністрування органами місцевої державної виконавчої влади є зовнішньою формою реалізації влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що забезпечує виконання законодавства України, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Публічне адміністрування місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності та надання адміністративних послуг. У зв'язку із проведенням децен-

тралізації влади, що здійснюється з метою удосконалення системи територіальної організації влади та підвищення ефективності управління суспільним розвитком з початку січня 2022 року публічне адміністрування місцевими органами державної виконавчої влади буде зводиться виключно до виконавчо-розпорядчої діяльності. Поряд з цим, здійснення діяльності з реалізації державної політики та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля на відповідній адміністративно-територіальній одиниці є пріоритетним завданням ефективної діяльності вищезазначених органів.

### Список використаних джерел:

1. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): автор. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2016. 34с.
2. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2019.498с.
3. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2020. 23с.
4. Карпенко О. В., Савченко Н. В. Базові детермінанти формування сервісно-орієнтованої державної політики: контракціонізм та клієнтизм. Вісник НАДУ при Президентові України (Серія "Державне управління"). 2017. 3. с.10-15.
5. European Governance A White Paper. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
7. Основи публічного адміністрування: посібник для підготовки до іспиту / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. UN public administration glossary. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary>
10. Про місцеві державні адміністрації Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
11. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
12. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>
13. Логунова М. М., Шевченко М. Ф. Концептуальні засади теорії політики. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. 343 с.
14. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
15. Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 21.12. 2016 № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-2016-%D0%BF#Text>
16. Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій: постанова КМ України від 24.01.2020 № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2020-%D0%BF#Text>
17. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
18. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>
19. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2020) URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=288da497-975a-4de1-9bb0-7ad77b80fba9&title=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugURegionakhUkraini-stanomNa01-110-2019->
20. Кількість адміністративних послуг наданих через центри надання адміністративних послуг в розрізі регіонів України станом на 01.01.2020. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6c2e12c5-53d2-436c-9a5c-3f3219587bc2&title=KilkistAdministrativnihPoslugNadanihCherezTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugVRozriziRegionivUkrainiStanomNa01-01-2020>
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>
22. Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.03.2021 № 254-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-2021-%D1%80#Text>