

УДК: 342.562

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.26>

ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УМОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Панкевич І.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Національного університету водного господарства
та природокористування*

Панкевич І.М. Вдосконалення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування як умова євроінтеграції України.

У статті досліджено проблематику вдосконалення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів України. Закон України «Про адміністративну процедуру» розглядається як основа для трансформації управлінської культури, посилення принципів прозорості, підзвітності та правової визначеності у відносинах між владою і громадянами. У центрі уваги перебуває питання формування ефективних механізмів адміністративного нагляду, відсутність яких знижує результативність реформи. Аналізується законопроект № 13150, що пропонує нову модель нагляду, проте містить проблемні аспекти, зокрема надмірне посилення державного контролю, що суперечить положенням ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування та Рекомендації CM/Rec(2019)3 Комітету міністрів Ради Європи. У них наголошується, що втручання держави повинне мати пропорційний характер і здійснюватися лише у формі апостеріорного контролю законності рішень органів місцевого самоврядування.

Окремо висвітлено результати соціологічних досліджень, які демонструють наявність колізій у розмежуванні повноважень між радами, органами виконавчої влади та військовими адміністраціями. Такі суперечності спричиняють дублювання функцій, затягування процедур та зниження довіри громадян. Водночас результати опитування, проведеного Секретаріатом Кабінету Міністрів України за підтримки проєкту ЄС EU4PAR, засвідчили поступову адаптацію органів місцевого рівня: 47% респондентів підтвердили запровадження норм Закону «Про адміністративну процедуру», а 35% уже мають практичний досвід їх застосування. Позитивною тенденцією є зростання частки органів з високим рівнем готовності до впровадження закону.

Разом із тим, залишаються системні виклики: потреба у підготовці персоналу, створенні шаблонів адміністративних актів, експертному супроводі та вдосконаленні інформаційних систем. Узагальнено, що модернізація адміністративних процедур має стати стратегічною умовою інтеграції України до ЄС, адже забезпечує зменшення бюрократичних бар'єрів, підвищення якості послуг і гармонізацію управлінських практик із європейськими стандартами.

Ключові слова: повноваження, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, Європейська інтеграція, адміністративна процедура.

Pankevych I.M. Improving administrative procedures in the activities of local government bodies as a condition for Ukraine's European integration.

The article examines the issues of improving administrative procedures in the activities of local self-government bodies in the context of Ukraine's European integration processes. The Law of Ukraine «On Administrative Procedure» is considered as the basis for transforming the management culture, strengthening the principles of transparency, accountability and legal certainty in relations between authorities and citizens. The focus is on the issue of forming effective administrative supervision mechanisms, the absence of which reduces the effectiveness of the reform. The article analyzes draft law No. 13150, which proposes a new supervision model, but contains problematic aspects, in particular, excessive strengthening of state control, which contradicts the provisions of Article 8 of the European

Charter of Local Self-Government and Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe. They emphasize that state intervention should be proportionate and be carried out only in the form of a posteriori control of the legality of decisions of local self-government bodies.

Separately, the results of sociological research are highlighted, demonstrating the presence of conflicts in the division of powers between councils, executive bodies and military administrations. Such contradictions cause duplication of functions, delaying procedures and reducing public trust. At the same time, the results of a survey conducted by the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine with the support of the EU project EU4PAR, showed the gradual adaptation of local authorities: 47% of respondents confirmed the implementation of the norms of the Law «On Administrative Procedure», and 35% already have practical experience of their application. A positive trend is the increase in the share of authorities with a high level of readiness to implement the law.

At the same time, systemic challenges remain: the need for staff training, the creation of templates for administrative acts, expert support and the improvement of information systems. It is summarized that the modernization of administrative procedures should become a strategic condition for Ukraine's integration into the EU, as it ensures the reduction of bureaucratic barriers, improvement of the quality of services, and harmonization of management practices with European standards.

Key words: powers, local self-government, local self-government bodies, European integration, administrative procedure.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція України зумовлює потребу модернізації механізмів місцевого самоврядування, оскільки саме вони визначають рівень демократизації та ефективності державного управління. Адміністративні процедури посідають центральне місце в цьому процесі, адже від їх якості залежить реалізація прав громадян, прозорість ухвалення рішень і довіра до органів влади. Водночас практика засвідчує наявність серйозних дисфункцій: нечітке розмежування повноважень між різними інституціями, відсутність цілісного механізму адміністративного нагляду, повільна імплементація положень Закону України «Про адміністративну процедуру», нерівномірність застосування цифрових рішень та недостатній рівень участі громадян у процедурних процесах. Усе це знижує результативність управлінських рішень, провокує правову невизначеність і стримує розвиток довіри між державою та суспільством. Саме тому вдосконалення адміністративних процедур постає як ключова умова не лише внутрішньої стабільності системи врядування, а й інтеграції України до європейського правового простору.

Метою дослідження є аналіз впровадження та практичного значення Закону України «Про адміністративну процедуру» у діяльності органів місцевого самоврядування, виявлення ключових проблем, що ускладнюють його застосування, зокрема правової невизначеності, колізій у розмежуванні повноважень та недостатньої готовності інституційної бази, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративних процедур відповідно до європейських стандартів належного врядування.

Стан опрацювання проблеми. Останніми роками питання вдосконалення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування набуло особливої уваги у наукових дослідженнях та практичних дискусіях. Це пов'язано як із необхідністю підвищення ефективності роботи органів на місцях, так і з євроінтеграційними процесами, що вимагають гармонізації національного законодавства із правом Європейського Союзу. У науковій літературі все частіше акцентується на важливості прозорості, підзвітності та передбачуваності адміністративних процедур, а також на їх ролі у забезпеченні прав і законних інтересів громадян.

Особливу увагу у дослідженнях приділено адаптації положень Закону України «Про адміністративну процедуру» до реалій функціонування місцевого самоврядування. Як слушно зазначає І. Шелеп, період його практичного застосування підтвердив значущість цього закону, дав можливість виокремити кращі практики, але водночас виявив низку прогалин, що потребують додаткового нормативного врегулювання. Дослідниця підкреслює, що правозастосування на місцевому рівні нерідко має колізійний характер через недосконалість норм, а ефективне впровадження положень ЗАП вимагає їх узгодження із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

У цьому контексті цінними є висновки Д.В. Анохіної, яка підкреслює, що законодавець закріпив чіткий алгоритм вирішення індивідуальних справ, водночас залишивши органам певну свободу у виборі порядку провадження в межах визначених процедур. Поділяючи цю позицію, варто наголосити, що така структура дійсно є логічною та послідовною і створює необхідні га-

рантії для своєчасного й об'єктивного вирішення справ. Водночас слушним є її зауваження, що ефективність цього механізму на пряму залежить від здатності органів місцевого самоврядування адаптувати чинне законодавство та впровадити процедури у практичну діяльність. Дійсно, позиція Анохіної узгоджується з іншими науковими підходами і підкреслює необхідність подальшої інституційної та правової адаптації адміністративних процедур у місцевому самоврядуванні [2].

Виклад основного матеріалу. Як ми могли вже зрозуміти, важливим етапом у процесі вдосконалення адміністративних процедур стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Відповідно до ст. 2 цього Закону, адміністративна процедура визначається як порядок розгляду та вирішення справи, встановлений законом (п. 5), що у свою чергу веде до прийняття адміністративного акта – рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, вчиненої адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованої на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (п. 3) [3]. У такий спосіб законодавець не лише закріпив алгоритм прийняття індивідуальних рішень органами публічної адміністрації, але й надав громадянам передбачуваний і зрозумілий інструмент захисту своїх прав.

Водночас, ключовою цінністю ЗАП є його потенціал для зміни культури взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянина. Закон не лише встановлює формальні процедури, а й стимулює адміністративні органи до прийняття ефективних рішень на користь заявника, одночасно зберігаючи баланс між інтересами держави та особи. Це означає, що адміністративна процедура перестає бути лише формальною вимогою і стає інструментом побудови передбачуваного, прозорого та сервісно-орієнтованого врядування. Ми погоджуємося з тим, що це відкриває шлях до зменшення бюрократичних бар'єрів і мінімізації корупційних ризиків, оскільки всі дії посадових осіб набувають структурованої і підзвітної форми [4].

Варто також відзначити оцінку європейської сторони: посол Матті Маасікас, голова представництва ЄС в Україні 2019-2023, наголосив, що ЗАП сприяє гармонізації українського законодавства з правом ЄС, закріплюючи принципи справедливості, прозорості та взаємоповаги. [4] Ми поділяємо цю оцінку, додаючи, що прийняття та реалізація цього Закону створює необхідні передумови для формування більш ефективних, відкритих і підзвітних органів місцевого самоврядування, що в перспективі підвищить довіру громадян до державних інституцій.

Відповідно до статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування у межах визначених законом повноважень ухвалюють рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території [5]. Проте на сьогодні Україна залишається єдиною європейською державою, де на законодавчому рівні досі не функціонує дієвий механізм нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування [6]. Ця прогалина породжує численні правові колізії, ускладнює дотримання принципу верховенства права та створює ризики надмірного політичного впливу на рішення місцевого рівня.

Спробою розв'язати цю проблему став законопроект № 13150, ухвалений Верховною Радою України у першому читанні 13 травня 2025 року. Його мета – запровадити систему адміністративного нагляду за законністю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що мало б забезпечити баланс стримувань і противаг у публічній владі [7]. Разом із тим, проведений Transparency International Ukraine аналіз продемонстрував наявність низки суттєвих недоліків, що можуть нівелювати позитивний ефект від реформи. Зокрема, документ не узгоджується з положеннями Ukraine Facility Plan і не містить концептуального переформатування місцевих державних адміністрацій у префектурного типу органи. Крім того, в його нинішній редакції простежуються елементи “державного контролю”, а не саме “адміністративного нагляду”, що суперечить ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.[6]

Погоджуючись із цією критикою, варто підкреслити, що запропонована модель дійсно ризикує підірвати самостійність органів місцевого самоврядування та поставити під сумнів результати децентралізації. Пропоноване розширення повноважень обласних державних адміністрацій, включаючи їхнє право координувати діяльність територіальних органів міністерств і навіть звертатися до уряду щодо скасування актів, фактично створює загрозу надмірної концентрації адміністративного впливу. Це не лише не відповідає європейським стандартам, але й може призвести до дублювання функцій та конфліктів компетенції між різними органами нагляду.

Разом із тим, у законопроекті наявні й певні позитивні новації, зокрема ідея створення Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування. За умов належного врегулювання ця ініціатива могла б сприяти підвищенню прозорості й системності діяльності органів місцевого

самоврядування. Проте запропонований “ручний режим” внесення даних та обмеження у доступі до інформації містять ризик зниження рівня відкритості влади та довіри громадян [6].

Варто погодитися з тим, що реальне вдосконалення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування повинно ґрунтуватися на кількох ключових принципах: по-перше, нагляд має бути домірним і здійснюватися виключно в межах законності, без підпорядкування ОМС державним адміністраціям; по-друге, усі спірні питання мають вирішуватися у судовому порядку, за винятком ситуацій, що становлять загрозу територіальній цілісності чи національній безпеці; по-третє, необхідним є деполітизований та професійний корпус керівників місцевих державних адміністрацій; і, нарешті, слід забезпечити чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.[6]

Важливим орієнтиром для удосконалення українського законодавства у сфері адміністративного нагляду є Рекомендація CM/Rec(2019)3 Комітету міністрів Ради Європи [8], що конкретизує положення статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [9]. У ній підкреслено, що місцеве самоврядування виступає самостійною формою публічної влади, а отже, будь-яке втручання держави можливе лише на основі Конституції та закону й повинно бути пропорційним визначеній меті. Особливе значення має розмежування нагляду залежно від характеру повноважень: щодо власних повноважень органів місцевого самоврядування допускається виключно апостеріорний контроль законності, тобто перевірка рішень вже після їх ухвалення; натомість щодо делегованих державою повноважень можливий ширший спектр наглядових заходів.[8]

Окремий акцент зроблено на необхідності забезпечення прозорості та демократичного нагляду: доступ громадян до інформації, можливість участі у прийнятті рішень і право на ефективне оскарження створюють додаткові запобіжники зловживань. Винятковим має бути й застосування санкцій щодо місцевих рад чи їх представників - допустимим лише у випадках, коли робота органу фактично паралізована [8]. Таким чином, у науковому дискурсі вбачається, що положення Рекомендації CM/Rec(2019)3 створюють комплексний нормативний орієнтир, який поєднує принципи правової визначеності, субсидіарності та демократичної підзвітності. Для України її значення є особливо вагомим у контексті доопрацювання законопроекту № 13150, адже саме імплементація цих підходів дозволить уникнути підміни нагляду контролем, збалансувати відносини між державою та громадами й забезпечити відповідність українського законодавства стандартам Ради Європи.

Однією з ключових проблем, що впливають на ефективність адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування, є нечіткість розмежування повноважень. За результатами соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) на замовлення громадської організації «ДЕСПРО», 33% респондентів безпосередньо стикалися з колізіями у компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Це свідчить, що значна частина громадян фактично відчуває наслідки правової невизначеності, яка породжує дублювання функцій, затягування процедур та знижує довіру до ухвалюваних рішень. Водночас 27% опитаних не мали подібного досвіду, а 21% взагалі вважають, що проблема відсутня, що демонструє неоднорідність сприйняття ефективності адміністративних процедур та нерівномірність їх реалізації на місцях [10].

Не менш показовим є те, що 23% респондентів звертають увагу на суперечності у розмежуванні компетенції військових адміністрацій та представницьких органів місцевого самоврядування. У кризових умовах така невизначеність може призводити до управлінського хаосу, паралельного ухвалення рішень або, навпаки, до блокування важливих процесів. Порівняно менше, лише 12% опитаних, повідомили про проблеми у взаємодії між органами місцевого самоврядування різних рівнів, проте навіть цей показник підтверджує наявність прогалин у міжмуніципальній координації. Симптоматичним є факт, що близько п'ятої частини громадян (21-22%) повністю заперечують існування зазначених проблем, однак такий підхід може свідчити швидше про відсутність безпосереднього досвіду, ніж про реальне їх вирішення [10]. Отже, наявні колізії та суперечності не лише ускладнюють процеси управління, а й підривають потенціал адміністративної процедури як інструменту правової визначеності та передбачуваності, що є критично важливим у контексті євроінтеграційних прагнень України.

Варто також звернути увагу на результати дослідження, проведеного Секретаріатом Кабінету Міністрів України за підтримки проекту ЄС «EU4PAR» у грудні 2024 – січні 2025 року, яке охопило представників місцевих органів влади та самоврядування. Дані засвідчили суттєве підвищення

рівня готовності до практичного застосування Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, на місцевому рівні 47% опитаних відзначили, що їхні органи вже впроваджують норми Закону, що на 7% перевищує показник 2023 року. Водночас рівень розуміння положень ЗАП серед місцевих службовців зріс до 52% проти 42% роком раніше, що свідчить про позитивну динаміку інституційної спроможності [11].

Особливо показовим є зростання кількості органів із високим рівнем готовності: 48% респондентів на місцевому рівні оцінили готовність своїх установ на 61-100%, тоді як у 2023 році цей показник становив лише 23%. Близько 35% місцевих органів влади вже мають практичний досвід застосування норм ЗАП, переважно у сфері надання адміністративних послуг (70%), підготовки та прийняття адміністративних актів (20%), а також перегляду чи розроблення нових нормативно-правових та внутрішньоорганізаційних документів (24%) [11]. Це свідчить, що ЗАП поступово переходить із площини декларацій у практичну площину адміністративної діяльності.

Водночас результати опитування підкреслюють наявність системних викликів. Серед них – потреба у додатковому навчанні персоналу, зокрема щодо практичного застосування принципів і механізмів адміністративної процедури; необхідність розроблення типових шаблонів адміністративних актів і документів; потреба в експертній підтримці для належної імплементації нових правил. Додатковою проблемою залишається нечітке розмежування сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» та Закону «Про звернення громадян», а також недостатня адаптація інформаційних систем до вимог нового законодавства.[11] Сукупність цих факторів засвідчує, що, попри відчутний прогрес, подальший успіх адміністративної реформи залежатиме від системного вирішення виявлених проблем та від забезпечення узгодженості всіх елементів публічного управління.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що вдосконалення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування є не лише внутрішньою потребою державного управління, а й ключовою передумовою реалізації євроінтеграційного курсу України. Належна організація процедур прийняття рішень, їх прозорість, передбачуваність та підзвітність забезпечують зміцнення довіри громадян до інституцій публічної влади, сприяють ефективному захисту прав і законних інтересів осіб та формують умови для сталого розвитку територіальних громад.

Разом із тим, результати аналізу свідчать, що попри відчутний прогрес у впровадженні Закону України «Про адміністративну процедуру», існують суттєві виклики, пов'язані з належною підготовкою персоналу, адаптацією інформаційних систем, розробленням типових рішень та усуненням нормативних колізій. Особливу увагу слід приділити проблемі апостеріорного контролю, який, за відсутності ефективних превентивних механізмів, може породжувати правову невизначеність і знижувати якість управлінських рішень.

У цьому контексті вдосконалення адміністративних процедур має розглядатися як комплексний процес, що охоплює не лише правове врегулювання, а й організаційні, інституційні та комунікаційні аспекти діяльності місцевого самоврядування. Вирішення виявлених проблем сприятиме гармонізації української системи публічного управління з європейськими стандартами належного врядування та посилить здатність органів влади ефективно реагувати на виклики сучасності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шелеп І. Удосконалення механізму застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» в розрізі правового статусу органів місцевого самоврядування. Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми: збірник тез за матеріалами Всеукраїнського круглого столу (12 грудня 2024 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. – С. 75–80. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovykh-konferenczij>.
2. Анохіна Д.В. Адміністративна процедура: поняття та стадії відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6. С. 283–286. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/64>.
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX: станом на 15 липня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

4. Україна ставить своїх громадян в центрі врядування – ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру». *EEAS*. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/україна-ставить-своїх-громадян-в-центрі-врядування--ухвалення-закону-«про-адміністративну-процедуру_uk.
5. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Аналіз законопроекту № 13150 після першого читання. *Transparency International Ukraine – Знизити рівень корупції*. URL: <https://ti-ukraine.org/news/reforma-administrativnogo-naglyadu-za-diyalnistyu-oms-analiz-zakonoprojektu-13150-pislya-pershogo-chytannya>.
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/56140>.
8. Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2019 at the 1343rd meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/090000168093d066>.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія Ради Європи від 15.10.1985: станом на 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
10. Ukrinform. Які проблеми мають органи місцевого самоврядування у здійсненні повноважень. *Укрінформ – актуальні новини України та світу*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3821472-aki-problemi-maut-organi-miscevogo-samovraduvanna-u-zdijsnenni-povnovazen.htm>.
11. Готовність державних органів до впровадження Закону про адмінпроцедуру зросла вдвічі: результати опитування – EU4PAR2. EU4PAR2 – Проект впровадження реформи державного управління. URL: https://eu4par.eu/gotovnist-derzhavnyh-organiv-do-vprovadzhennya-zakonu-pro-administrativnu-proceduru-zroslo-majzhe-vidvichi-rezultaty-opytuvannya/?fbclid=IwY2xjawMn58FleHRuA2FlbQIxMABicmlkETFnWWNtb01RVmZ6WHZuc1NWAR5WFOJWhhJa-3QWRip6BzynCedP8ufAoGSJrj_x_zJOcaqEZnAM3N_dx-1tWw_aem_I2CXghY6_fy_an20dNu32w.