

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: МУНІЦИПАЛЬНИЙ РІВЕНЬ**SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: MUNICIPAL LEVEL**

**Маслова Я.І., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»**

У статті досліджено систему суб'єктів публічного адміністрування, яка функціонує на муніципальному (місцевому) рівні з врахуванням дії правового режиму воєнного стану. Виокремлення суб'єктів публічної адміністрації муніципального (місцевого) рівня пов'язано з тим, що їх об'єднуватиме визначена територія, у межах якої будуть реалізованими владно-розпорядчі повноваження та мета діяльності – забезпечення муніципального інтересу конкретної територіальної громади, що є різновидом публічного інтересу.

До суб'єктів муніципального (місцевого) рівня віднесено: 1) органи державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інші суб'єкти, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями – військовій адміністрації та військово-цивільній адміністрації. Проаналізовано основні характеристики правового статусу цих суб'єктів публічної адміністрації.

Особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану на муніципальному рівні визначено те, що до цих суб'єктів віднесено тимчасово утворені органи, які наділені виключними повноваженнями.

Визначено, що місцеві органи виконавчої влади реалізують два види повноважень: 1) власні (наприклад, виконання Конституції та інших нормативно-правових актів; забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян); 2) делеговані: а) повноваження органів виконавчої влади вищого рівня; б) повноваження органів місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на тому, що утворення військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне адміністрування, муніципальний інтерес, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації.

The article examines the system of subjects of public administration, which functions at the municipal (local) level, taking into account the effect of the legal regime of martial law. The separation of subjects of public administration at the municipal (local) level is due to the fact that they will be united by a defined territory, within which administrative powers will be exercised and the purpose of activity is to ensure the municipal interest of a specific territorial community, which is a type of public interest.

Subjects of the municipal (local) level include: 1) bodies of state executive power – local state administrations and territorial bodies of the central body of executive power, which structurally do not belong to local state administrations; 2) local self-government bodies; 3) other entities that are endowed with administrative powers of different content and scope – military administrations and military-civilian administrations. The main characteristics of the legal status of these subjects of public administration are analyzed.

The peculiarity of the functioning of the system of public administration subjects in the conditions of martial law at the municipal level is that these subjects include temporarily formed bodies that are endowed with exclusive powers.

It was determined that local executive bodies exercise two types of powers: 1) their own (for example, the implementation of the Constitution and other normative legal acts; ensuring law and order, observing the rights and freedoms of citizens); 2) delegated: a) powers of higher-level executive authorities; b) powers of local self-government bodies. Attention is focused on the fact that the formation of military administrations in settlements where military-civilian administrations operated, the latter terminate their powers. Specially formed state bodies are: temporary, empowered to implement measures of the legal regime of martial law, use established tools of public administration.

Key words: public administration, municipal interest, local state administrations, local self-government bodies, military administrations.

Станом на теперішній час, ідеї людиноцентризму в функціонуванні органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яких наділено владно-розпорядчими повноваженнями набули нового значення. Означене пов'язано з впровадженням в Україні правового режиму воєнного стану, яким активовано практику утворення суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено виключною компетенцією та впровадження дії спеціальних принципів функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Залежно від рівня управлінського впливу та території його поширення, виокремлюється публічне адміністрування загальнодержавного рівня та муніципального (місцевого) рівня.

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення діяльності тих суб'єктів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями муніципального характеру. Дослідження змістовних ознак, що характеризують правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та окремі його елементи були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янова, Л.Р. Білої-Тіунової, Т.І. Білоус-Осінь, В.М. Бевзенко, К.В. Бондаренко, В.В. Галуцька, П.В. Діхтієвського, Т.О. Карабін, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.П. Хам-

ходери та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено проблематиці системи суб'єктів владних повноважень, питання визначення особливостей в діяльності суб'єктів публічного адміністрування на муніципальному рівні в період дії правового режиму воєнного стану є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Поняття «суб'єкт публічної адміністрації» використовується при позначенні органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування або інших суб'єктів, яких наділено публічними владно-розпорядчими повноваженнями для забезпечення публічних інтересів у державі [1, с. 57]. Виходячи з такого підходу до означеного визначення, до суб'єктів публічного адміністрування відносяться: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інші суб'єкти, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [2, с. 126].

З моменту впровадження в Україні правового режиму воєнного стану, перелік суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями змінився через його доповнення новоствореними

суб'єктами для забезпечення цілей відвернення загрози та забезпечення національної безпеки шляхом надання відповідним органам державної влади, яких наділено виключними повноваженнями на певній території – військовими адміністраціями [3; 4; 5].

Виокремлення суб'єктів публічної адміністрації муніципального (місцевого) рівня пов'язано з тим, що їх об'єднуюватиме визначена територія, у межах якої будуть реалізованими владно-розпорядчі повноваження та мета діяльності – забезпечення муніципального інтересу конкретної територіальної громади, що є різновидом публічного інтересу.

До суб'єктів муніципального (місцевого) рівня віднесемо: 1) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інші суб'єкти, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями – військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації.

До системи місцевих органів виконавчої влади належатимуть: 1) обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 2) місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, серед яких виокремлюють органи двох типів: а) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади; б) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їхніми керівниками – головами місцевих державних адміністрацій. Вони наділені правом представляти інтереси держави й видавати від її імені розпорядження, чинні на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві державні адміністрації діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом і Урядом, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районними і обласними радами у межах, передбачених Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [6] і «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. До основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено забезпечення: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовки та виконання відповідних бюджетів. Для вирішення своїх завдань і виконання функцій місцеві державні адміністрації наділено повноваженнями: проводити перевірки стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ незалежно від форм власності і підпорядкування; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій і громадянам з питань, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду; отримувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад: сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством тощо [6].

Місцеві державні адміністрації очолюють голови цих адміністрацій, які призначаються на посаду і звільнюються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України на термін повноважень Президента,

тобто на 5 років. Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації можливе, у разі: порушення ними Конституції України і законів України; втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; виїзду на проживання в іншу країну; набрання законної сили обвинувальним вироком суду; порушення вимог несумісності; висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінету Міністрів України. Територіальні органи відповідно до покладених на них завдань: 1) надають адміністративні послуги; 2) здійснюють державний нагляд (контроль); 3) управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; 4) узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення; 5) здійснюють інші повноваження, визначені законами України.

Таким чином, місцеві органи виконавчої влади реалізують два види повноважень: 1) власні: виконання Конституції та інших нормативно-правових актів; забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку; підготовки та виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; 2) делеговані: а) повноваження органів виконавчої влади вищого рівня; б) повноваження органів місцевого самоврядування (делегуються районними чи обласними радами).

Наступна група суб'єктів – це органи місцевого самоврядування, основне призначення яких полягає у забезпеченні реальної здатності територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. До таких органів віднесено: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [7].

Особливість адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування визначається тим, що вони одночасно здійснюють публічне адміністрування в межах делегованих органами державної виконавчої влади повноважень. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування характеризується тим, що:

1) вони не входять в систему органів державної влади і взаємодіють з ними на підставі норм права: органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені чинним законодавством до повноважень останніх, крім випадків виконання делегованих повноважень; у випадку розгляду місцевими державними адміністраціями питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

2) вони можуть наділятися делегованими повноваженнями, що надані органам місцевого самоврядування законом, а також можуть делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є наділення їх дер-

жавними контрольними повноваженнями. Вони здійснюють контроль за: а) дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства щодо захисту грав споживачів; б) станом квартирного обліку та дотриманням житлового законодавства; в) за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності; г) за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства тощо [7].

До системи органів місцевого самоврядування відносяться сільський, селищний, міський голова, що характеризується такими статусними ознаками: а) його повноваження починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації; б) він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень; сільський, селищний, міський голова підзвітний, підконтрольний і відповідальний за здійснення наданих йому повноважень перед територіальною громадою, відповідальний – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради делегованих повноважень – підконтрольний перед відповідними органами виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Група інших суб'єктів публічної адміністрації, що функціонують на місцевому рівні представлена, в першу чергу, військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями. Створення відповідних органів, на яких покладено повноваження щодо здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, на територіях проведення АТО покладалося виключно на військово-цивільні адміністрації до моменту впровадження в Україні правового режиму воєнного стану.

Військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, на яких покладено повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в зоні проведення АТО для здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту населення [8].

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов'язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. При цьому, основні ідеї цивільно-військового співробітництва втілено в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» [8]. Крім того,

статтею 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» передбачено, що у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації, метою яких є забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [9].

Характеризуючи військово-цивільні адміністрації, зазначимо, що їх повноваження нормативно закріплено ст. 4 Закону «Про військово-цивільні адміністрації» [8]. Повноваження військово-цивільних адміністрацій доцільно поділяти залежно від їх основних напрямів діяльності, шляхом відокремлення повноважень щодо: а) управління; б) контролю; в) організаційно-розпорядчої діяльності; г) встановлення окремих адміністративно-правових режимів.

Ще одним суб'єктом, якого віднесено до інших суб'єктів публічної адміністрації та, які функціонують на муніципальному (місцевому) рівні є військові адміністрації. Це також тимчасові органи, що утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан з метою забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [5]. Їх утворення пов'язується з одного боку, з необхідністю втілення заходів правового режиму воєнного стану, а з іншого – з прийняттям конкретного рішення про їх утворення у вигляді Указу Президента України (наприклад, Указ Президента України від 24.02.2022 р. «Про утворення військових адміністрацій»).

Утворення військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Підсумовуючи зазначимо, що особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану на муніципальному рівні являється те, що до цих суб'єктів віднесено тимчасово утворені органи, які наділені виключними повноваженнями. При цьому, метою діяльності будь-якого суб'єкта публічного адміністрування муніципального рівня є забезпечення відповідного муніципального інтересу відповідної територіальної громади. Впровадження правового режиму воєнного стану опосередковує потребу здійснення досліджень діяльності уповноважених суб'єктів і на загальнодержавному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білоус-Осін Т.І. Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 3. С. 57–60.
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
3. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
4. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
8. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. Дата оновлення: 12.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
10. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 10.01.2023).