

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

CHARACTERISTICS OF CERTAIN TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

Малиш О.Л., аспірант

Державний університет «Київський авіаційний інститут»

У статті надано характеристику окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. Вказано, що важливою формою публічної влади в Україні є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства, оскільки активно впливає на політичні та соціально-економічні умови розвитку громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної та правової держави, що створює умови, необхідні для наближення влади до народу, створення гнучкої системи територіального управління, пристосованої до місцевих умов і особливостей. Місцеве самоврядування сприяє ініціативам громадян, але кінцева мета – це розвиток місцевої демократії. Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає уніфіковані правила відносин громадян із органами місцевого самоврядування. Завдання адміністративних процедур полягає у сприянні реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань.

Констатовано, що адміністративну процедуру традиційно поділяють на види в залежності від різних критеріїв. Так, наприклад, за суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, адміністративну процедуру поділяють на: ту, що ініціює приватна особа (заявна); ту, що ініціює суб'єкт публічного адміністрування (втручальна).

Зроблено висновок, що адміністративні процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні зумовлюють підвищення рівня організації та ефективності співпраці зі всіма суб'єктами взаємодії, а також повинні здійснюватися на основі поваги як прав, свобод, та законних інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів, а також інтересів держави.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративна процедура, місцеве самоврядування, суб'єкти взаємодії.

The article provides a description of certain types of administrative procedures of local self-government bodies in Ukraine. It is indicated that local self-government is an important form of public power in Ukraine. Local self-government is an integral part of any democratic society, as it actively influences the political and socio-economic conditions for the development of civil society, becomes an important prerequisite for the creation of a democratic and legal state, which creates the conditions necessary for bringing the authorities closer to the people, creating a flexible system of territorial administration adapted to local conditions and features. Local self-government promotes citizens' initiatives, but the ultimate goal is the development of local democracy. The Law of Ukraine «On Administrative Procedure» provides for unified rules of relations between citizens and local self-government bodies. The task of administrative procedures is to promote the realization of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. Procedural norms should form the basis for the positive activity of executive authorities. effective functioning of executive structures, their openness, transparency of the process of preparation and adoption of managerial decisions, limitation of administrative arbitrariness and abuse of office.

It is stated that the administrative procedure is traditionally divided into types depending on various criteria. Thus, for example, according to the entity to which the initiative for the emergence of legal relations belongs, the administrative procedure is divided into: the one initiated by a private person (declarant); the one initiated by the public administration entity (interventional).

It is concluded that administrative procedures in the activities of local self-government bodies in Ukraine lead to an increase in the level of organization and efficiency of cooperation with all subjects of interaction, and should also be carried out on the basis of respect for both rights, freedoms, and legitimate interests of individual and collective subjects, as well as the interests of the state.

Key words: local self-government bodies, administrative procedure, local self-government, subjects of interaction.

Постановка проблеми. Важливою формою публічної влади в Україні є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства, оскільки активно впливає на політичні та соціально-економічні умови розвитку громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної та правової держави, що створює умови, необхідні для наближення влади до народу, створення гнучкої системи територіального управління, пристосованої до місцевих умов і особливостей. Місцеве самоврядування сприяє ініціативам громадян, але кінцева мета – це розвиток місцевої демократії [1].

Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає уніфіковані правила відносин громадян із органами місцевого самоврядування [2]. Завдання адміністративних процедур полягає у сприянні реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню

комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань [3].

Метою статті є аналіз окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні в процесі взаємодії з іншими суб'єктами.

Виклад основного матеріалу. Адміністративну процедуру традиційно поділяють на види в залежності від різних критеріїв. Так, наприклад, за суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, адміністративну процедуру поділяють на: ту, що ініціює приватна особа (заявна); ту, що ініціює суб'єкт публічного адміністрування (втручальна).

Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють: прості, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру та ухва-

лити адміністративний акт без потреби залучення інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи; складні, які потребують здійснення складних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи.

За критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками адміністративної процедури: ті, що здійснюються одним суб'єктом публічної адміністрації; ті, що здійснюються кількома суб'єктами публічної адміністрації.

За наслідками для особи адміністративну процедуру поділяють на: правонадавальну або правопідтверджувальну; правообмежувальну; зобов'язальну [4].

Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні; дозвільні; ліцензійні; контрольно-наглядові; екзаменаційні; експертні; акредитаційні; приватизаційні; із розгляду скарг [4].

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа повинна бути наділена адміністративною правосуб'єктністю, яка включає в себе адміністративну правосдатність та адміністративну дієздатність. В Україні органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за функції та повноваження, які на них покладено згідно Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 32), «Про освіту» (стаття 66), «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та багатьох інших.

Зокрема, органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими суб'єктами за такими напрямками:

1. Соціально-культурний розвиток шляхом забезпечення наявності та безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості здобуття освіти державною мовою тощо.

Наприклад, Рішенням Київської обласної ради № 040-01-VIII від 24 грудня 2020 року затверджено Київську обласну цільову програму «Турбота» на 2021-2025 роки. Затверджено порядок використання коштів, передбачених в обласному бюджеті на надання адресної грошової допомоги жителям Київської області, які опинилися у складних життєвих обставинах та звернулися до депутатів Київської обласної ради. Головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем Програми визначено Департамент соціального захисту населення Київської обласної державної адміністрації, а головним виконавцем Програми – Департамент соціального захисту населення Київської обласної державної адміністрації, районні державні адміністрації [5].

2. Використання та охорона земель, природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища шляхом внесення пропозицій до відповідних органів щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

3. Забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян шляхом забезпечення розгляду звернень громадян та їх об'єднань, здійснює контроль за станом цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях та установах, розташованих на відповідній території.

4. Економічний розвиток та захист та оборона територіальних громад беруть участь у запровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Варто підкреслити, що у діяльності органів місцевого самоврядування процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної

адміністрації [4]. Наприклад, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади здійснюється у таких формах:

1. Звернення – це форма взаємодії, при якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть запитувати та отримувати необхідну інформацію як між собою, так і після підготовки спільного звернення звертатися до іншого органу державної влади.

Взаємодія з постійно діючими комісіями органів місцевого самоврядування також може відбуватися у формі звернень. Наприклад, звернення до Постійної комісії Київської обласної ради з питань екології, природокористування, водних ресурсів, ліквідації наслідків аварії Чорнобильської атомної електростанції та інших надзвичайних ситуацій про повторне звернення до Департаменту цивільного захисту, оборони та взаємодії з правоохоронними органами Київської обласної військової (державної) адміністрації з вимогою завчасно та подати в повному обсязі на розгляд спеціалізованої постійно діючої комісії Інформація Київської обласної ради про заплановані зміни до діяльності та завдань «Регіональної цільової програми захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2018-2023 роки» (планування та реалізація закупівель, зміни та заходи щодо впровадження, питання створення та використання регіонального матеріального резерву, закупівля спецтранспорту).

2. Доручення – це форма зовнішньої взаємодії, при якій суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями, дає вказівки щодо підготовки документів та здійснення системи заходів щодо виконання завдань у певній сфері.

3. Рекомендації – це форма взаємодії, в якій окреслюються побажання, поради, доручення щодо організації та проведення певних адміністративних, організаційно-правових та інших видів заходів, а також щодо виконання певних дій, необхідних для виконання поставлених завдань. Наприклад, Київська обласна рада рекомендувала Управлінню цивільного захисту, оборони та взаємодії з правоохоронними органами Київської обласної військової (державної) адміністрації врахувати всі потреби територіальних громад Київської області щодо об'єктів укріплення та системи оповіщення тощо.

4. Організація спільних конференцій, круглих столів та інших науково-освітніх заходів з метою розвитку інститутів громадянського суспільства та захисту прав, свобод та інтересів громадян.

5. Консультації та надання висновків. Так, консультації можуть проводитися щодо: 1) показників проектів регіональних бюджетів в частині розподілу інвестиційних субсидій на соціально-економічний розвиток територій та інших програм між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення; 2) індикатори проектів районних бюджетів в частині: а) встановлення планових показників формування бюджетів сіл, містечок, міст районного значення; б) розподіл міжбюджетних трансфертів між бюджетами сіл, селищ та міст районного значення; в) розподіл інвестиційних субвенцій на соціально-економічний розвиток територій та інші програми між бюджетами сіл, селищ та міст районного значення; 3) проекти регіональних програм соціально-економічного розвитку [6].

Окремим видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є міжнародна взаємодія. Зокрема стаття 10 Європейської хартії місцевого самоврядування [7] визначає право органів місцевого самоврядування на свободу об'єднань. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом

об'єднання з метою захисту та просування своїх спільних інтересів, а також бути членом міжнародного об'єднання органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

Органи місцевого самоврядування мають право співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав на умовах, які можуть бути передбачені законом [7].

Необхідною передумовою здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри, угоди або договори про співробітництво (партнерство, дружба і взаємодопомога, спільна діяльність тощо), в яких закріплюються основні цілі та організаційно-правові форми спільної взаємодії.

Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру і відносяться до актів місцевого регулювання, хоча і укладаються між суб'єктами різних держав. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування має багатогранний характер і створює систему міжнародних відносин на місцевому та регіональному рівнях, які залежно від різних ознак можна класифікувати та ідентифікувати як такі організаційно-правові форми міжнародного співробітництва [8, с. 24–25].

Існує три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування [8, с. 24]. Перший, загальний рівень включає вивчення, оволодіння та впровадження актуальних світових стандартів формування, розвитку та функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному як на державному рівні (з його позитивним протекціонізмом місцевої демократії), так і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні громади.

Другий рівень охоплює обмін досвідом в управлінні місцевою економікою та управлінні місцевими і регіональними процесами функціонування населених пунктів. Йдеться про вивчення та впровадження світових норм і стандартів організаційної та управлінської діяльності та передових практик управління на місцях.

Третій рівень передбачає формування і розвиток багатогранної і багаторівневої взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських формувань, бізнес-структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць з іноземними партнерами і проявляється через різні зв'язки. Найважливішу роль в їх реалізації відіграють міжособистісні відносини [8, с. 24].

Варто вказати, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадянами також пов'язано з адміністративними процедурами, які містять такі чотири основні стадії: підготовка справи до розгляду; розгляд і вирішення справи; оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб; перегляд адміністративного акта.

Думається, що варто більш детально розглянути наведені стадії. Відповідно до норм Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура ініціюється за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, а також виконання визначених законом обов'язків. Також може ініціюватися органом місцевого самоврядування в порядку здійснення ним контрольних повноважень.

Заява може бути подана як в усній, так і у письмовій формі. Варто зауважити, що усна заява викладається особою (заявником) під час особистого прийому та обов'язково фіксується з дотриманням вимог уповноваженою особою органу місцевого самоврядування, яка проводить особистий прийом, та підписується заявником.

Письмова заява подається до органу місцевого самоврядування особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до норм чин-

ного законодавства. Також передбачена можливість надсилати письмові заяви поштою (електронною поштою) або з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку.

Заява, що подається у формі електронного документа, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Форма заяви має бути максимально спрощеною, і вона, як правило, викладається на бланку (в анкеті, формулярі) [9].

Заява подається до органу місцевого самоврядування, до заяви обов'язково додаються документами, що є необхідними для її розгляду. Можуть подаватися копії таких документів. Заява підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до правил ведення діловодства в день її надходження до органу місцевого самоврядування. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг [9].

Заявникові не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви, орган місцевого самоврядування зобов'язаний видати особисто або надіслати поштою чи електронною поштою заявнику довідку, в якій має бути зазначено дата й номер реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно. Якщо заяву подано з недотриманням установлених законом вимог, орган місцевого самоврядування залишає таку заяву без руху та впродовж трьох робочих днів з дня її отримання надсилає заявникові письмове повідомлення про потребу усунення недоліків. Уповноважена особа органу місцевого самоврядування повинна у повідомленні зазначити спосіб усунення недоліків та роз'яснити порядок оскарження такого рішення.

Наступна стадія розгляд і вирішення справи вважається основною в межах адміністративної процедури. Саме на цій стадії здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів справи та ухвалення рішення. У межах цієї стадії можемо виділити процедурні етапи. На орган місцевого самоврядування покладено обов'язок перевірити достатність, а також обґрунтованість матеріалів у справі, і в разі коли виникає потреба: витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування; залучити до участі в адміністративній процедурі адресата; повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та про їх право на участь у ній; надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи; вирішити питання про залучення до участі у провадженні і осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи [9].

Останньою обов'язковою стадією є оформлення адміністративного акта та його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб. Як заявці, так і втручальні адміністративні процедури завершуються прийняттям адміністративного акта. Адміністративний акт підлягає реєстрації органом місцевого самоврядування упродовж дня, що настає за днем його ухвалення. Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи, якщо інше не передбачено законодавством або самим органом місцевого самоврядування. Доведення такого акта до відома особи здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою (електронною поштою) чи передавання з використанням інших засобів зв'язку.

Варто зазначити, що надзвичайно широке використання досягнень інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічної адміністрації поклало початок можливості реалізації електронних адміністративних процедур. Новації українського законодавства (наприклад, застосунок «Дія») свідчать про підвищення уваги держави до формування інформаційного суспільства в Україні, роз-

ширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі, боротьба з бюрократичним апаратом тощо.

Однак розвиток електронного врядування в Україні, у тому числі реалізація адміністративних процедур в електронній формі, стримується наявністю великої кількості проблем правового, організаційного й матеріального-технічного характеру.

Аналізуючи досвід держав-членів ЄС у досліджуваній сфері, варто зазначити, що реалізація адміністративних процедур в електронній формі зазвичай відбувається через єдині онлайн сервіси, на яких зібрана велика кількість популярних електронних процедур як для громадян, так і для бізнесу. Здійснення електронних процедур на загальнодержавному рівні за допомогою єдиного веб-порталу сприяє підвищенню зручності пошуку необхідної процедури й уніфікації вимог для відповідних процедур [10].

У зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ на територію України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони Президент України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Володимир Зеленський підписав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Діє воєнний стан з 24 лютого 2022 р. Такі обставини також мали свій вплив на можливість реалізації електронних адміністративних процедур.

Оскільки, на деяких територіях України обмежена нормальна робота уповноважених адміністративних органів, а також велика кількість осіб через об'єктивні обставини фізично не можуть особисто звертатися до органів місцевого самоврядування.

Саме тому передбачена можливість через сайти, електронні портали та застосунок «Дія» у онлайн форматі реалізовувати свої законні права, свободи та інтереси. Через застосунок «Дія» можуть бути реалізовані прості адміністративні процедури. Також за допомогою цього застосунку можуть бути здійснені ліцензійні процедури, також дозвільні процедури. Також за допомогою цього застосунку може бути подана адміністративна скарга або заява. Вбачається, що надзвичайно позитивним є запровадження електронних черг на сайтах різних суб'єктів публічної адміністрації. Тобто, особа (заявник) може зареєструватися та обрати із запропонованого переліку зручну для себе дату і час щоб звернутися до органу місцевого самоврядування та вирішити своє питання.

Висновки. Підсумовуючи наведене, важливо зазначити, що адміністративні процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні зумовлюють підвищення рівня організації та ефективності співпраці зі всіма суб'єктами взаємодії, а також повинні здійснюватися на основі поваги як прав, свобод, та законних інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів, а також інтересів держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ільницький М.С. Місцеве самоврядування як форма публічного волевиявлення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2018. 74(3), С. 28–37.
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.
4. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. С. 11.
5. Про затвердження Київської обласної цільової Програми «Турбота» на 2021–2025 роки URL: <https://kor.gov.ua/rishennia/prozatverdzhennia-kyivskoi-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-turbota-na-2021-2025-roky/>
6. Про асоціації органів місцевого самоврядування Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>
7. Європейська хартія містечкового самоврядування Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
8. Лелеченко, А.П., Васильєва, О.І., Куйбіда, В.С., Ткачук, А.Ф. Міське самоврядування в умовах децентралізації влади: навч. посіб. К. 2017. 110 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
10. Михайлюк Я. Надання адміністративних послуг в електронній формі: сучасний стан і перспективи розвитку. Адміністративне право і процес. *Підприємство, господарство і право*. № 3. 2017. С. 135–138.

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.08.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 23.09.2025
Дата публікації: 26.09.2025