



**Алла Миколаївна ІВАНОВСЬКА**

д.ю.н., професор, проректор, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8608-5030>

e-mail: [ivanovskaalla@gmail.com](mailto:ivanovskaalla@gmail.com)



**Роман Олександрович ГАВРИК**

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1557-0594>

e-mail: [gavrik.roman@gmail.com](mailto:gavrik.roman@gmail.com)

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті проведено дослідження питань визначення адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації. До місцевих органів публічної адміністрації віднесено: місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування незалежно від того, чи виконують вони делеговані повноваження виконавчої влади чи ні, інші суб'єкти, якщо їм делеговані повноваження виконавчої влади або місцевого самоврядування, органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру. Визначено особливості адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації, зокрема військових адміністрацій.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, місцеві органи публічної адміністрації, органи адміністрації військово-цивільного характеру, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації

### ВСТУП

Процес вступу України до ЄС зумовлює необхідність проведення цілої низки реформування чинного законодавства, зокрема у частині стосовно діяльності органів публічної влади на місцевому та загальнодержавному рівні. У зв'язку з цим важливе значення має вироблення наукових підходів до визначення поняття органів публічної адміністрації, як місцевих, так і загальнодержавних, визначення критеріїв віднесення до них відповідних органів публічної влади, розмежування компетенції між ними, вироблення кращого організаційно-правового механізму їх діяльності, вдосконалення інструментів та форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Особливе значення в цьому аспекті відіграє також питання визначення адміністративно-правового статусу особливих органів публічної адміністрації, створених у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану – військових адміністрацій. Вищевикладене зумовлює актуальність та важливість наукового дослідження відповідного питання.

Питання визначення поняття та статусу органів публічної адміністрації стало предметом наукових досліджень таких науковців, як В.Б. Авер'янов, І.А. Артеменко, Т.М. Білоконь, І.О. Глобенко, І.П. Голосніченко, О.В. Джафарова, Т.С. Журавель, В.К. Колпаков, Д.О. Кузьменко, А.О. Логвиненко, О.Ю. Лялюк, В.Я. Малиновський, В.О. Мороз, С.Ю. Обрусна, Ю.Ю. Пайда, В.В. Терещук, Я.В. Яковчук. Водночас нині замало комплексних наукових досліджень тематики місцевих органів публічної адміністрації та їх адміністративно-правового статусу.

**МЕТА** статті – визначення переліку місцевих органів публічної адміністрації та їх адміністративно-правового статусу.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття базується на працях вітчизняних вчених,

чинному законодавстві, судовій практиці, а також на матеріалах періодичних видань. У дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, порівняння та узагальнення, а також низку інших методів.

### РЕЗУЛЬТАТИ

В адміністративно-правовій доктрині поняття «місцеві органи публічної адміністрації» розуміється по різному. Загалом можна виділити два підходи до розуміння цього поняття.

Згідно з першим підходом до органів публічної адміністрації відносяться лише ті органи, які здійснюють державну виконавчу владу – прямо чи через механізм делегування. Так, В.Б. Авер'янов визначає поняття «публічна адміністрація» як сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 117]. Так само, А.О. Логвиненко під поняттям «публічна адміністрація» розуміє систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади; інші суб'єкти, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад не відносяться до органів публічної адміністрації [2, с. 206]. Втім, цей підхід має суттєві недоліки, оскільки зводить поняття «публічна адміністрація» до виконавчої влади, яка є лише одним із видів публічної влади поруч з місцевим самоврядуванням, яке у правовій доктрині визначається як місцева публічна влада. Остання в науковій літературі визначається як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування стосовно здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і

свобод людини й громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття й реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією України (КУ) і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [3].

Згідно з другим підходом до розуміння поняття «публічна адміністрація» до органів публічної адміністрації відносяться будь-які органи публічної влади, а також суб'єкти делегованих повноважень, зокрема й ті, що здійснюють місцеву публічну владу. На думку І.А. Артеменка, до органів публічної адміністрації належать органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також інші суб'єкти, яким делеговано відповідні повноваження стосовно здійснення публічно-управлінських функцій з метою забезпечення публічного інтересу, охорони і захисту прав й свобод людини і громадянина [4, с. 7]. На думку В.О. Мороз, до органів публічної адміністрації відносяться такі органи публічної влади: місцеві органи державної виконавчої влади, територіальні органи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які здійснюють публічну владу в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міст державного значення) або територіальної громади з метою реалізації прав і свобод людини й громадянина, вирішення питань місцевого значення чи реалізації державної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи територіальної громади, створені ними підприємства, установи, організації, інші суб'єкти, за умови наділення ними частиною повноважень, делегованих відповідними місцевими органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування [5, с. 76]. На думку Ю.Ю. Пайди, до органів публічної адміністрації відносяться органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства загалом, водночас їхня діяльність здійснюється в межах закону [6, с. 147-148].

Слід зазначити, що в праві ЄС у визначенні поняття «публічна адміністрація» застосовано саме другий підхід, до змісту цього поняття входять інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формального погляду не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структуру та завдання якого визначено в законі [7, с. 74-75].

Отже, до місцевих органів публічної адміністрації можемо віднести такі органи: місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування незалежно від того, чи виконують вони делеговані повноваження виконавчої влади чи ні, інші суб'єкти, якщо їм делеговано повноваження виконавчої влади або місцевого самоврядування. Адміністративно-правовий статус цих органів можна звести до кількох особливостей (рис): здійснення ними державної або місцевої публічної влади, наданої їм КУ та законами України або через

делегування повноважень; поширення публічної влади на певну адміністративно-територіальну одиницю або територіальну громаду і стосується питань, які може бути вирішено в межах відповідного регіону (громади); дуалізм у субординації: з одного боку, відсутність підпорядкування органів місцевої публічної влади місцевим органам державної публічної влади, а з іншого – наявність відносин субординації у системах місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; особливе адміністративно-правове регулювання кожної із систем місцевих органів публічної адміністрації.

Стосовно питання дуалізму в субординації, – можемо уточнити, що відповідно до ст.ст. 30 і 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачається підконтрольність місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України, а структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій – міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Водночас з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, причому останні вправі порушувати питання про можливість звільнення з посад керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань невідповідності займаній посаді. Стосовно органів місцевого самоврядування, контроль за їх діяльністю з боку місцевих державних адміністрацій здійснюється лише в частині виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади. Інакше кажучи, відносин субординації між цими органами немає.

Говорячи про особливе адміністративно-правове регулювання кожної із систем місцевих органів публічної адміністрації можемо зазначити, що діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади врегульовується положеннями ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та відповідного положення про орган; адміністративно-правове регулювання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється положеннями ст.ст. 119, 140-146 КУ, Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування».

В науковій літературі дискусійним є питання стосовно адміністративно-правового статусу військових адміністрацій. Останні відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» створюються на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії КУ та законів України, забезпечення разом з 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. Специфічним для цих органів публічної влади є те, що вони здійснюють обов'язки відповідної обласної або районної державної адміністрації (на базі якої вони власне створюються), а якщо в межах відповідної територіальної громади відповідні сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють повноваження,

покладені на них КУ та законами України, то їх повноваження також може бути покладено на спеціально створену військову адміністрацію [8]. Як зазначає Д.О. Кузьменко, військова адміністрація – це специфічний і нетиповий орган державної влади, що наділено повноваженнями з управління адміністративно-територіальною одиницею, яка знаходиться в зоні бойових дій, покликано координувати військовий та цивільний елементи адміністрації у вирішенні соціально-економічних проблем території, сприяти діяльності силових структур із відсічі збройній агресії російської федерації. Науковець відносить військову адміністрацію до місцевих органів публічної адміністрації і визначає особливості її адміністративно-правового статусу – особливий порядок формування складу; особливі завдання, викликані правовим режимом воєнного стану; тимчасовий характер, припинення її діяльності після припинення основних факторів, які спричинили її утворення [9, с. 8]. С.Ю. Обрусна, І.В. Іванова, Ю.В. Панімаш, К.М. Пасинчук застосовують поняття «органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру» для позначання військових адміністрацій; вони визначають такі особливості їх адміністративно-правового статусу: тимчасовий характер; наявність елементів військової організації; створення та ліквідація Президентом України; основним завданням є забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення на визначеній території України: в районі відсічі збройній агресії російської федерації, прифронтових та тиллових зонах [10, с. 94]. Як зазначає Т.С. Журавель, органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру утворюються Президентом України, хоча він намагається розподілити можливості свого впливу на них між низкою інших державних інституцій [11, с. 49]. На думку О.Ю. Лялюк, ці органи мають багатовекторну підпорядкованість – в системі виконавчої влади, в системі президентури та в системі органів правопорядку. Компетенція цих органів містить чотири складники – повноваження виконавчої влади, правоохоронні повноваження, військові повноваження та повноваження місцевого самоврядування [12]. Можемо погодитися із віднесенням військових адміністрацій до місцевих органів

публічної адміністрації та наявності в їх адміністративно-правовому статусі специфічних особливостей.

## ВИСНОВКИ

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження можемо дійти висновків, що до місцевих органів публічної адміністрації можемо віднести такі органи, як: місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, незалежно від того, чи виконують вони делеговані повноваження виконавчої влади чи ні, інші суб'єкти, якщо їм делеговано повноваження виконавчої влади або місцевого самоврядування, органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру (військові адміністрації). Адміністративно-правовий статус цих органів можна звести до кількох особливостей (рис): здійснення ними державної або місцевої публічної влади, наданої їм Конституцією та законами України, через делегування повноважень чи через виконання повноважень, визначених законодавством про правовий режим воєнного стану; поширення публічної влади на певну адміністративно-територіальну одиницю або територіальну громаду і стосується питань, які можуть бути вирішені в межах відповідного регіону (громади); дуалізм у субординації – з одного боку, відсутність підпорядкування органів місцевої публічної влади місцевим органам державної публічної влади, а з іншого – наявність відносин субординації у системах місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; особливе адміністративно-правове регулювання кожної із систем місцевих органів публічної адміністрації. Для органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру характерним є: тимчасовий характер; наявність елементів військової організації; створення та ліквідація Президентом України; основним завданням є забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройній агресії російської федерації, прифронтових та тиллових зонах; багатовекторна підпорядкованість.

## Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний при від для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
2. Логвиненко А.О. Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації: теорія та практика реалізації<sup>^</sup> дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 238 с.
3. Гаврік Р. О. Доктринальні питання визначення поняття децентралізації та місцевої публічної влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-01-07/2023-8-01-07>.
4. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного процесуального права: теорія та практика: автореф. дис. ... докт. юр. наукЖ 12.00.07. Дніпро, 2017. 34 с.
5. Мороз В.О. Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 75-81.
6. Пайда Ю.Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 145–154.
7. Білоконь Т.М., Даценко В.М., Доценко О.С. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика: монографія. Вінниця, 2017. 112 с.
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
9. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції Об'єднаних Сил: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 22 с.
10. Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Панімаш Ю.В., Пасинчук К.М. Адміністративно-правовий статус органів публічної

адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 78. Том 2. С. 90-95.

11. Журавель Т.С. Проблеми пошуку оптимальної моделі діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру. *Таврійський науковий вісник*. 2023. № 6. С. 46-53.

12. Лялюк О.Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6-19.

### **References**

1. Averianov V. Reforming Ukrainian administrative law: a thorough basis for a theoretical discussion. *Law of Ukraine*. 2003. No. 5. pp. 117-122 (in Ukrainian).

2. Lohvynenko A.O. Procedural competence of public administration bodies: theory and practice of implementation: diss. ... PhD in legal sciences: 12.00.07. Kyiv, 2020. 238 p. (in Ukrainian).

3. Havrik R.O. Doctrinal issues of defining the concept of decentralization and local public power. *Problems of modern transformations. Series: Law, Public Management and Administration*. 2023. No. 8. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-01-07/2023-8-01-07> (in Ukrainian).

4. Artemenko I. A. Bodies of public administration as subjects of administrative procedural law: theory and practice. abstract dis. ... doctor in legal sciences. 12.00.07. Dnipro, 2017. 34 p. (in Ukrainian).

5. Moroz V. O. Administrative and legal support of organizational forms of activity of local bodies of public administration. *Legal novels*. 2023. No. 21. pp. 75-81 (in Ukrainian).

6. Paida Yu. Yu. Public administration as an object of administrative and legal regulation. *Legal journal of Donbass*. 2020. No. 3 (72). pp. 145-154 (in Ukrainian).

7. Bilokon T.M., Datsenko V.M., Dotsenko O.S. Judicial control over the activities of public administration in Ukraine: theory and practice: monograph. Vinnytsia, 2017. 112 p. (in Ukrainian).

8. On the legal regime of martial law: Law of Ukraine dated May 12, 2015. *Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (in Ukrainian).

9. Kuzmenko D.O. Administrative and legal regulation of the activity of public administration bodies in the area of the Joint Forces Operation: diss. ... PhD in legal sciences: 12.00.07. Dnipro, 2020. 22 p. (in Ukrainian).

10. Obrusna S.Yu., Ivanova I.V., Panimash Y.V., Pasynchuk K.M. Administrative and legal status of military-civilian public administration bodies as subjects of public administration. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: Law*. 2023. No. 78. Vol. 2. pp. 90-95 (in Ukrainian).

11. Zhuravel T. S. Problems of finding the optimal model of activity of public administration bodies of a military-civilian nature. *Taurian Scientific Bulletin*. 2023. No. 6. pp. 46-53 (in Ukrainian).

12. Lialuk O.Yu. Military and military-civilian administrations in the system of territorial organization of power in Ukraine: a comparative analysis. *Problems of legality*. 2022. Issue 157. pp. 6-19 (in Ukrainian).

### **Alla IVANOVSKA**

*Doctor of Legal Sciences, Professor, Vice-rector, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8608-5030>

e-mail: [ivanovskaalla@gmail.com](mailto:ivanovskaalla@gmail.com)

### **Roman HAVRIK**

*PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1557-0594>

e-mail: [gavrik.roman@gmail.com](mailto:gavrik.roman@gmail.com)

## **ON THE QUESTION OF DETERMINING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES**

*In the paper, the author's team conducted a scientific study of the issues of determining the list of local bodies of public administration and their administrative and legal status. As a result of the conducted scientific research, the authors came to the conclusion that local public administration bodies can include such bodies as: local state administrations as local bodies of executive power, territorial bodies of central bodies of executive power, bodies of local self-government, regardless of whether they perform delegated powers of the executive power or not, other subjects, if they are delegated the powers of the executive power or local self-government, bodies of public administration of a military-civilian nature (military administrations). The authors of the paper reduced the administrative-legal status of these bodies to several features: their exercise of state or local public power, granted to them by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, through the delegation of powers or through the exercise of powers determined by the legislation on the legal regime of martial law; extension of public power to a certain administrative-territorial unit or territorial community and concerns issues that can be resolved within the relevant region (community); dualism in subordination – the absence of subordination of state public authorities to local public authorities, the presence of subordination relations in the systems of local executive authorities, territorial executive authorities and local self-government bodies; special administrative and legal regulation of each of the systems of local bodies of public administration. Public administration bodies of a military-civilian nature are characterized by: temporary nature; the presence of elements of a military organization; creation and liquidation by the President of Ukraine; the main task is to ensure the safety and normalization of the life of the population in the area of repelling armed aggression of the Russian Federation, front-line and rear areas; multi-vector subordination.*

**Keywords:** public administration, local bodies of public administration, bodies of military-civilian administration, local governments, local state administrations, military administrations