

Вікторія Олександрівна **МОРОЗ**

аспірантка, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0608-1798>

e-mail: viktoriamoroz292@gmail.com

ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті досліджено поняття інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, їх видів та напрямки вдосконалення в контексті європейської інтеграції. На підставі дослідження авторка дійшла висновку про те, що з метою вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції слід розширити практику укладання ними адміністративних договорів, зокрема стосовно співпраці органів публічної адміністрації та суб'єктів публічної адміністрації, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого – за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм.

Ключові слова: публічне управління, публічна адміністрація, інструменти діяльності публічної адміністрації, місцеві органи публічної адміністрації, європейська інтеграція

ВСТУП

У 2022 р. Україна набула статусу країни-кандидата на вступ до ЄС, що істотно пришвидшило темпи адаптації української правової, політичної та соціально-економічної систем України до європейських вимог, розпочатих у контексті виконання вимог угод асоціації, реадмісії та запровадження безвізового режиму. Підставою для набуття Україною повноцінного членства в ЄС є виконання цілої низки вимог, зокрема з проведення реформ у сфері боротьби з корупцією, відмивання коштів, судовій та медіасфері. Належне виконання цих вимог є неможливим без проведення адаптації до європейських стандартів національної системи публічного управління, зокрема інструментів діяльності органів публічної адміністрації. Здійснення нормативно-правових та організаційних заходів з такого реформування дасть змогу забезпечити виконання органами публічної адміністрації своїх повноважень для якнайкращого забезпечення прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, зокрема в аспекті приведення у відповідність діяльності публічних інститутів, особливо тих, які функціонують на регіональному рівні, до європейських вимог. На жаль, питання інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації не стало предметом комплексного наукового дослідження, хоча окремі наукові розробки знаходимо у працях таких вчених, як П.П. Білик, М.С. Жуков, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, В.Я. Малиновський, Р.С. Мельник, І.А. Осадча, І.В. Патерило, О.М. Правоторова, В.О. Хоменко.

МЕТА статті – визначення поняття інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, їх видів та напрямки вдосконалення в контексті європейської інтеграції.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ця робота 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

Розпочати наукове дослідження питання слід з визначення поняття «інструменти діяльності органів публічної адміністрації». Як справедливо зазначає М.С. Жуков, у доктрині адміністративного права та публічного управління стосовно визначення поняття та змісту цього поняття склалася неоднозначна ситуація. Зокрема, продовжують паралельно існувати вчення про форми і методи адміністративно-правового регулювання (і близькі до них поняття «форми і методи державного управління») та про інструменти діяльності публічної адміністрації [1, с. 217]. Остання категорія замінила собою застаріле поняття «форми і методи державного управління», що стало логічним наслідком розвитку адміністративного права України, наближення його до європейського адміністративного простору [2, с. 79]. Однією з важливих ознак публічної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, зі свого боку, є адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони [3, с. 124]. Тобто бачимо, що форми та інструменти діяльності органів публічної адміністрації можуть як розмежовуватися, так і визнаватися по суті одними і тими ж поняттями.

У доктрині адміністративного права та публічного управління інструменти діяльності органів публічної адміністрації визначаються як: сукупність засобів (прийомів), які застосовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [4, с. 288]; зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [5, с. 144]; зовнішній прояв однорідних за своїм характером та змістом груп адміністративно-правових дій публічної адміністрації, які реалізуються у визначених у законодавстві формі, у межах повноважень відповідних суб'єктів, за встановленою процедурою з метою реалізації завдань та функцій публічної адміністрації, забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у

сфері публічно-правових відносин [0, с. 189]; юридичні засоби (прийоми), які застосовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування [2, с. 79]; адміністративно-правові засоби та заходи, які органи та посадові особи публічного адміністрування мають законодавчо забезпечену змогу використовувати, здійснюючи через адміністративні процедури публічне адміністрування як владний організуючий вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування [7, с. 41]. Так, інструменти діяльності органів публічного адміністрування – це ті дії, які вони вчиняють з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (чи іншого публічного утворення) загалом (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які водночас застосовуються (методи публічного управління); поняттям «інструменти діяльності органів публічного адміністрування» охоплюється регулювання управлінських правовідносин зовнішнього характеру.

Інструменти діяльності органів публічного адміністрування вирізняються ознаками, які дають змогу їх відділити від інших категорій:

а) ознаки, що дають змогу відмежувати інструменти діяльності органів публічного адміністрування від договірних (приватно-правових) інструментів регулювання суспільних відносин: мають публічно-правову природу; суб'єкти публічного адміністрування застосовують їх у процесі свого функціонування; порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права; застосування того чи іншого інструменту зумовлено компетенцією, сферою і метою діяльності; разі їх застосування настають юридичні наслідки і/або фактичні результати [8, с. 187];

б) ознаки, що дають змогу відмежувати інструменти діяльності органів публічного адміністрування від форм та методів державного управління: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації (управлінський вплив може мати й внутрішньоорганізаційний характер); відображають правову динаміку публічного адміністрування (серед форм державного управління можуть виділятися й неправові) [5, с. 143];

в) ознаки, спільні для інструментів діяльності органів публічного адміністрування і для форм і методів державного управління: залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [5, с. 143–144]; вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності та спрямовані на реалізацію адміністративних функцій [9, с. 54]; здійснюється в рамках законності для досягнення управлінської мети [10, с. 199] – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [11, с. 216].

Говорячи про перелік засобів та дій, які можуть вчинятися в діяльності органів публічної адміністрації, то безпосередній перелік таких інструментів діяльності

залежить від виду органу та його повноважень. В науковій літературі виділяють такі види інструментів діяльності органів публічного адміністрування: нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні договори, адміністративні акти [12, с. 253–296], зокрема адміністративні акти-дії та акти-плани [13, с. 175; 14, с. 42], видання таких актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій (як форми публічного адміністрування), заохочення, переконання і примус (як методи публічного адміністрування) [5, с. 144]. Як вказує європейський досвід, поняття «інструмент» або «юридичний інструмент» застосовується для позначення як для правових актів нормативного характеру, так і для односторонніх адміністративних актів та адміністративних договорів [15, с. 99].

На нашу думку, інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути:

а) нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (зокрема військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів), що встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань: соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; в галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; з питань адміністративно-територіального устрою; стосовно забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги [16, с. 64-65];

б) акти програмного характеру (зокрема програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань самоврядування, місцеві програми приватизації, містобудівні програми та генеральні плани забудови, програми фінансування, будівництва, охорони здоров'я тощо);

в) накази та рішення місцевого органу публічної адміністрації індивідуального характеру (зокрема з надання документів дозвільного характеру, державної реєстрації, передання майна в оренду тощо, рішення адміністративних комісій щодо притягнення до адміністративної відповідальності).

г) вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, зокрема відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації;

Важливим інструментом діяльності органів публічної адміністрації можуть стати й укладання адміністративних договорів. Про можливість їх укладання йдеться у ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації» та ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування». В першому випадку мова йде про визначення порядку взаємодії місцевих державних адміністрацій із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, в іншому – про перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів між органами місцевого самоврядування. На жаль, в законодавстві не передбачається можливість укладання так званих «координаційних адміністративних договорів» (за участю двох непідпорядкованих один одному органів публічної адміністрації) та «субординаційних адміністративних договорів» (між підпорядкованими один одному органами публічної адміністрації), які могли б стати основою для співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм, зокрема у контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших документів, викликаних процесом вступу України до лав ЄС. Такі договори могли б стати юридичною основою взаємодії суб'єктів публічної адміністрації України, а також суб'єктів національної публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування або інституцій громадянського суспільства з окремих напрямів здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України [2, с. 82].

ВИСНОВКИ

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження визначення поняття інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, їх видів та напрямки

вдосконалення у контексті європейської інтеграції, можемо дійти висновку, що інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (зокрема військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів), що встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань, визначених законодавством про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації; акти програмного характеру (зокрема програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань), накази та рішення індивідуального характеру (зокрема з реалізації адміністративно-процедурних та адміністративно-деліктних повноважень); вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, зокрема відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації. З метою вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції, слід розширити практику укладання ними адміністративних договорів, зокрема стосовно співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого, – за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм.

Список використаних джерел

1. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218.
2. Казміршин Е.О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 78-83.
3. Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123-127.
4. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283-289.
5. Адміністративне право України. Повний курс / В. Галуцько та ін. Херсон, 2018. 446 с.
6. Примаков К. Сучасні підходи до розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 188-193.
7. Білик П.П., Осадча І.А. Адміністративний розсуд та інструменти діяльності публічних адміністрацій: адміністративно-правовий та юридико-деонтологічний вимір. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 37-44.
8. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях. Київ, 2018. 308 с.
9. Адміністративне право України / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ, 2007. 216 с.
10. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України. Київ, 2003. 544 с.
11. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право / В.В. Галуцько та ін. Херсон, 2015. Т. 1. 272 с.
12. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ, 2014. 376 с.
13. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 27 (2). С. 174-178.
14. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40-45.
15. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія Юриспруденція. 2014. № 12. Т. 1. С. 97-100.
16. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2014. Вип. 26. С. 63-66.

References

1. Zhukov M.S. Forms and methods of administrative and legal regulation or tools of public administration activity: a comparative analysis. *Legal scientific electronic journal*. 2020. No. 2. pp. 215-218 (in Ukrainian).
2. Kazmirshyn E.O. Administrative and legal instruments for ensuring state policy in the sphere of European integration of Ukraine. *Actual problems of modern jurisprudence*. 2019. No. 5. pp. 78-83 (in Ukrainian).

3. Pravotorova O. Forms of administrative activity of public administration in the mechanism of administrative and legal protection. *Actual problems of modern jurisprudence*. 2019. No. 5. pp. 123–127 (in Ukrainian).
4. Paterylo I.V. Institute of tools of public administration in the system of administrative law. *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2013. No. 1. pp. 283-289 (in Ukrainian).
5. Administrative law of Ukraine. Complete course / V. Halunko et al. Kherson, 2018. 446 p. (in Ukrainian).
6. Prymakov K. Modern approaches to understanding the tools of public administration. *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2022. No. 4. pp. 188-193 (in Ukrainian).
7. Bilyk P.P., Osadcha I.A. Administrative discretion and tools of activity of public administrations: administrative-legal and juridical-deontological dimensions. *Constitutional state*. 2021. No. 44. pp. 37-44 (in Ukrainian).
8. Melnyk R.S. General administrative law in questions and answers. Kyiv, 2018. 308 p. (in Ukrainian).
9. Administrative law of Ukraine: study guide / ed. T.O. Kolomoiets, H.Y. Hulevska. Kyiv, 2007. 216 p. (in Ukrainian).
10. Kolpakov V.K., Kuzmenko O.V. Administrative law of Ukraine. Kyiv, 2003. 544 p. (in Ukrainian).
11. Administrative law of Ukraine. General administrative law / V.V. Halunko et al. Kherson, 2015. Vol. 1. 272 p. (in Ukrainian).
12. Melnyk R.S., Bevzenko V.M. General administrative law. Kyiv, 2014. 376 p. (in Ukrainian).
13. Paterylo I.V. Tools of public administration activity: essence and content. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: Law*. 2014. Issue 27 (2). pp. 174–178. (in Ukrainian).
14. Halitsyna N. Instruments of the administrative-legal mechanism for implementing the concept of a social state: initial provisions. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series "Legal Sciences"*. 2015. Issue 6. Vol. 2. pp. 40–45. (in Ukrainian).
15. Paterylo I.V. Problems of modern understanding of tools of public administration. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Jurisprudence series*. 2014. No. 12. Vol. 1. pp. 97-100. (in Ukrainian).
16. Naumova K.I. Normative and legal acts of local self-government. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Law series*. 2014. Issue 26. pp. 63-66. (in Ukrainian).

Viktorii MOROZ

postgraduate student, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0608-1798>

e-mail: viktoriamoroz292@gmail.com

IMPROVEMENT OF TOOLS FOR THE ACTIVITY OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

In the paper, a study of the definition of the concept of tools of local public administration bodies, their types and directions of improvement in the context of European integration was carried out. In particular, the author notes in the paper that the tools of public administration bodies are those actions they take with the purpose of legal regulation of legal relations with their participation, with the aim of regulating them or influencing the participants of such legal relations, ensuring compliance with the rights and interests of the participants of legal relations and the state (or other public entity) as a whole (forms of public administration), legal means (techniques) that are used (methods of public administration); the concept of "tools of activity of public administration bodies" covers the regulation of administrative legal relations of an external nature. The instruments of activity of local bodies of public administration can be normative legal acts (in the form of orders of heads of local state administrations (including military administrations), orders of heads of territorial communities, decisions of local councils and their executive committees), acts of a programmatic nature (including social programs - economic and cultural development of the community, district, region, target programs on other issues), orders and decisions of an individual nature (including regarding the implementation of administrative-procedural and administrative-delict powers. On the basis of the conducted scientific research, the author came to the conclusion that in order to improve the tools of local public administration bodies in the context of European integration, the practice of concluding administrative contracts by them should be expanded, including regarding the cooperation of public administration subjects and public authority subjects, who, on the one hand, do not belong to the executive branch of state power, and on the other hand, can participate in the implementation of state programs at their own request.

Keywords: public administration, public administration, tools of public administration, local bodies of public administration, European integration