

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
Інститут заочного та дистанційного навчання

Кафедра поліцейської діяльності

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
для здобуття ступеня вищої освіти магістра

на тему:

«Місцеві органи виконавчої влади як суб'єкти публічного управління»

Виконав: здобувач 2-го курсу

Спеціальність 281

«Публічне управління та адміністрування»

Москвічов Олексій Миколайович

Індивідуальний навчальний план № 24-71/16 МПСА

Мобільний телефон: +380672246494

Науковий керівник:

доцент кафедри поліцейської діяльності,

доктор філософії, доцент


Лях Неля Василівна

Кваліфікаційна робота допущена до захисту

«04» 12 20 25 р., протокол № 25

завідувач кафедри поліцейської діяльності

кандидат юридичних наук, професор

 Сергій БРАТЕЛЬ

(підпис)

Київ 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	9
1.1. Поняття та сутність місцевих органів виконавчої влади у системі публічного управління.....	9
1.2. Правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади в системі публічного управління.....	32
Висновки до першого розділу	50
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	52
2.1. Організація та функціонування місцевих органів виконавчої влади....	52
2.2. Напрями вдосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.....	79
Висновки до другого розділу	89
ВИСНОВКИ	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	94

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проблематика діяльності місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів публічного управління є надзвичайно актуальною в умовах сучасних трансформацій української державності. Україна перебуває у процесі масштабних реформ, спрямованих на децентралізацію, модернізацію системи публічного управління та утвердження демократичних принципів у взаємовідносинах між державою та територіальними громадами. Саме місцеві органи виконавчої влади виступають ключовою ланкою реалізації державної політики на регіональному рівні, забезпечуючи баланс між централізованим управлінням і потребами громадянського суспільства.

Актуальність теми зумовлена також необхідністю чіткого розмежування компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Відсутність належної узгодженості у їх діяльності призводить до дублювання функцій, конфліктів повноважень та зниження ефективності управління. У цьому контексті важливим є дослідження принципів, методів та правових засад їхньої взаємодії, що дозволить сформувати сучасну модель публічного управління, орієнтовану на потреби громадян.

Додатковим чинником актуальності є інтеграційні процеси України у європейський простір, які передбачають адаптацію системи місцевого управління до стандартів Європейського Союзу. Це потребує наукового осмислення ролі місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні демократичності, прозорості та ефективності управлінських процесів.

Проблему діяльності місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів публічного управління досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Іншин, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Г.Ю. Лук'янова, О.А. Машков, Ю.В. Мельник, Н.Р. Нижник,

В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, І.Д. Пастух, О.В. Петришин, О.А. Руснак, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Я.В. Яковчук та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р; Концепції державної регіональної політики, затвердженої указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001; Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695; Стратегії національної безпеки України, затвердженої указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020; Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р; Особливостей реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі, схвалених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2025 р. № 1748.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідження є комплексне теоретико-правове та практичне осмислення місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів публічного управління, визначення їхнього місця та ролі у системі державної влади, а також розкриття особливостей їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Дослідження спрямоване на виявлення проблем правового регулювання та організації діяльності місцевих державних адміністрацій, аналіз принципів і методів їх функціонування, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення механізмів публічного управління в умовах децентралізації та адміністративної реформи. Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких *завдань*:

~
визначити поняття та сутність місцевих органів виконавчої влади у системі публічного управління;

- ~ проаналізувати правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади в системі публічного управління;
- ~ розкрити особливості організації та функціонування місцевих органів виконавчої влади;
- ~ визначити напрями вдосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та функціонування місцевих органів виконавчої влади в системі публічного управління, а також їхня взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є місцеві органи виконавчої влади як суб'єкти публічного управління.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить поєднання загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, що забезпечує всебічність, комплексність та системність аналізу. Зокрема, у підрозділі 1.1 застосовуються *методи аналізу й синтезу, історико-правовий та порівняльно-правовий* для розкриття поняття та сутності місцевих органів виконавчої влади; у підрозділі 1.2 використано *формально-юридичний, системний та догматичний методи* для аналізу правових засад їх функціонування; у підрозділі 2.1 застосовано *структурно-функціональний, інституційний та метод узагальнення практики* для дослідження організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади; у підрозділі 2.2 використано *порівняльний аналіз, прогнозування й моделювання, системний підхід та конкретно-соціологічні методи* для визначення напрямів удосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні звіти, статистичні дані, аналітичні матеріали Міністерства розвитку громад та територій України, а також матеріали судової практики та рішень Конституційного Суду України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у поєднанні нових теоретичних положень, удосконалених методологічних підходів та розширеного

практичного аналізу, що дозволяє комплексно оцінити діяльність місцевих органів виконавчої влади та запропонувати шляхи її вдосконалення відповідно до сучасних викликів державотворення. У результаті проведеного аналізу було сформовано концептуально нові теоретичні підходи та здійснено аналітичні узагальнення, основними з яких є такі:

уперше:

– сформульовано визначення місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів публічного управління, що поєднують правозастосовчу, організаційну, координаційну та контрольну функції, а також виступають ключовою ланкою у реалізації державної політики на регіональному рівні. Це визначення враховує сучасні виклики децентралізації, європейської інтеграції та потребу у забезпеченні балансу між державними та громадськими інтересами;

– обґрунтовано системний підхід до аналізу взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, який включає правові, організаційні, соціально-комунікативні та управлінські аспекти. Такий підхід дозволяє розглядати взаємодію не лише як формальну координацію, а як комплексний процес узгодження інтересів, спільного планування та реалізації стратегій розвитку територій;

– запропоновано авторську класифікацію напрямів удосконалення діяльності місцевих органів виконавчої влади, що охоплює інституційні (структурні реформи), правові (оновлення законодавчої бази), кадрові (професійний розвиток державних службовців) та цифрові (впровадження електронного урядування) механізми;

удосконалено:

– методологічні підходи до визначення правових засад функціонування місцевих органів виконавчої влади, зокрема через уточнення їхніх компетенцій у сфері реалізації державної політики, адміністративних послуг та забезпечення правопорядку. Це дозволяє більш чітко окреслити межі їхньої діяльності та уникати дублювання функцій з іншими органами влади;

– концептуальні положення щодо організації та структури місцевих державних адміністрацій, доповнені аналізом сучасних викликів адміністративної реформи та потреби у гнучких управлінських моделях. Удосконалення полягає у розробці пропозицій щодо оптимізації внутрішньої структури адміністрацій, підвищення ефективності управлінських процесів та впровадження принципів прозорості й підзвітності;

– механізми правового регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, що дозволяє уникати конфліктів компетенції та забезпечує ефективну координацію. Удосконалення полягає у розробці практичних рекомендацій щодо укладання угод про співпрацю, спільного планування розвитку територій та використання інструментів міжмуніципального партнерства;

дістало подальший розвиток:

– теоретичні засади розуміння місцевих органів виконавчої влади як ключових інституцій реалізації державної політики на регіональному рівні, доповнені аналізом їхньої ролі у забезпеченні сталого розвитку територій та формуванні регіональних стратегій. Це дозволяє розглядати їх не лише як адміністративні структури, а як активних учасників розвитку громад;

– положення щодо ролі місцевих державних адміністрацій у забезпеченні балансу між державними та громадськими інтересами, розширені через дослідження їхньої участі у формуванні регіональних програм, залученні громадськості до процесів прийняття рішень та розвитку інститутів публічної участі;

– наукові підходи до оцінки ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади в контексті європейської інтеграції та демократизації публічного управління, доповнені критеріями прозорості, підзвітності, цифрової трансформації та орієнтації на потреби громадян. Це створює основу для формування сучасної моделі оцінювання ефективності органів влади.

Практичне значення одержаних результатів визначається потенціалом їх застосування та інтеграції у:

освітньому процесі – результати дослідження можуть бути використані під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право», «Публічне управління та адміністрування»;

науково-дослідній роботі – результати можуть бути використані для подальшого розвитку теорії адміністративного права та публічного управління, зокрема для уточнення понятійного апарату, систематизації правових засад функціонування місцевих органів виконавчої влади та розробки нових наукових концепцій щодо їхньої ролі у процесах децентралізації та демократизації;

правозастосовній діяльності – результати дослідження можуть бути використані органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для оптимізації управлінських процесів, підвищення ефективності прийняття рішень, уникнення конфліктів компетенції та дублювання функцій;

законотворчій сфері – одержані висновки та пропозиції можуть бути використані для вдосконалення законодавства України у сфері організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади, усунення прогалин і суперечностей у правовому регулюванні, а також для розробки нових нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення ефективної взаємодії між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Поняття та сутність місцевих органів виконавчої влади у системі публічного управління

Система державних органів України являє собою впорядковану та взаємопов'язану сукупність інституцій, які здійснюють реалізацію державної влади на всій території країни та охоплюють усі сфери суспільного життя. Вона включає органи законодавчої, виконавчої та судової влади, кожен із яких має власні функції, компетенцію та правовий статус, але водночас діє у межах єдиного державного механізму. Завдяки такій структурі забезпечується цілісність управління, узгодженість рішень та ефективне виконання завдань, що стоять перед державою. У цьому контексті система державних органів виступає не лише формальною організацією, а й інституційним фундаментом, який гарантує стабільність, законність та безперервність функціонування державної влади.

У науковому дискурсі поняття «апарат держави» трактується досить однозначно: його визначають як складову державного механізму, що включає органи, уповноважені реалізовувати владні рішення та забезпечувати їх виконання [36, с. 64]. По суті, апарат держави являє собою організаційну систему, через яку здійснюється державна влада, реалізуються основні функції та досягаються стратегічні завдання, що постають перед державою на різних етапах її розвитку [42, с. 113].

Важливо наголосити, що державний апарат виступає ключовою ланкою механізму державності, адже саме він забезпечує щоденне функціонування органів влади та управління, спрямоване на практичне виконання завдань державної політики. Його структура складається з державних службовців, які працюють у відповідних органах і мають необхідні владні повноваження для

реалізації функцій усіх гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової [52, с. 18].

Отже, система державних органів – це апарат держави, який функціонує як впорядкована та цілісна структура, що охоплює органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Вона характеризується чіткою організацією та внутрішньою узгодженістю, а її елементи наділені владними повноваженнями, необхідними для реалізації державної політики. Діяльність цієї системи спрямована на забезпечення здійснення державної влади на всій території країни та у всіх сферах суспільного життя, що дозволяє державі виконувати свої основні функції та досягати стратегічних цілей розвитку. Апарат держави виступає не лише інституційним механізмом, а й організаційною основою, яка забезпечує стабільність, безперервність та ефективність функціонування влади.

Таким чином, можна зробити висновок, що вся система державних органів України побудована відповідно до принципу поділу влади, який закріплений у статті 6 Конституції України [38]. Кожен орган держави має чітко визначене функціональне призначення і належить до однієї з трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої чи судової. Така класифікація забезпечує баланс у здійсненні державної влади, запобігає її концентрації в одному центрі та гарантує демократичний характер управління. Законодавчі органи ухвалюють нормативні акти, виконавчі – організовують їх практичне виконання, а судові – здійснюють правосуддя та контроль за дотриманням законності. Отже, поділ влади виступає фундаментальною засадою функціонування державного механізму, що забезпечує узгодженість, стабільність і ефективність діяльності всієї системи органів державної влади.

Ідея поділу влад бере свій початок у політико-правових концепціях XVII століття, сформульованих Джоном Локком та Шарлем Монтеск'є. Саме вони заклали теоретичні основи сучасної моделі організації державної влади. Монтеск'є наголошував, що концентрація всієї повноти влади в одній особі чи одному органі неминує породжує свавілля та загрожує свободам громадян. Його концепція стала класичним обґрунтуванням необхідності розмежування

владних функцій між різними інституціями [36, с. 23].

Джон Локк, у свою чергу, не лише започаткував ідею поділу влад, а й підкреслював, що єдиним джерелом влади є народ, який формує представницький законодавчий орган. У праці «Два трактати про правління» він зазначав, що у конституційній державі верховна влада належить законодавчій гілці, якій підпорядковуються всі інші. Водночас ця влада має довірений характер: вона повинна діяти виключно задля досягнення визначених суспільних цілей. Верховна влада, за Локком, залишається у народу, який зберігає право змінювати або навіть ліквідувати законодавчий орган, якщо той не відповідає його інтересам [36, с. 23].

Таким чином, у концепції Локка народ реалізує свої владні повноваження опосередковано – через представницький орган, що займає пріоритетне місце у системі державних інституцій. У поєднанні з ідеями Монтеск'є це створює теоретичний фундамент сучасного принципу поділу влади, який забезпечує баланс між гілками влади та запобігає узурпації державних повноважень.

Згідно з класичною концепцією поділу влад, провідне місце традиційно відводиться законодавчій гілці, адже саме вона формує правову основу функціонування держави. Виконавча та судова влада, хоча й мають власні сфери компетенції, діють у межах закону та забезпечують його практичне застосування. Такий підхід пояснюється тим, що закони, ухвалені парламентом, визначають рамки діяльності всієї системи влади в демократичній державі. Водночас категоричне твердження про пріоритетність законодавчої влади видається надто спрощеним. Порівнювати між собою гілки влади з точки зору їхньої значимості можна лише на абстрактному рівні, адже кожна з них має власне функціональне призначення і формується народом – безпосередньо або опосередковано. Сам факт, що виконавча та судова влада діють на основі законів, не свідчить про їх другорядність, а лише підкреслює їхню роль у практичному забезпеченні реалізації державної політики та підтриманні правопорядку [37, с. 52].

За часів незалежності виконавча влада отримала статус самостійної та

рівноправної гілки державної влади поряд із законодавчою та судовою, що у взаємодії формують цілісний механізм державно-правового управління суспільством. У науковому дискурсі поняття «виконавча влада» трактується по-різному, що зумовлено різними підходами до її сутності та функціонального призначення. У довідкових джерелах вона визначається як одна з трьох гілок влади, яка організовує та спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує реалізацію закріпленої в законах волі суспільства, а також гарантує охорону прав і свобод людини [57, с. 395].

Разом із тим у науковій літературі виконавчу владу часто розглядають як практичний інструмент реалізації державної політики, що забезпечує функціонування державного апарату та виконання рішень законодавчої влади. Вона виступає не лише організаційною силою, яка координує діяльність органів управління, а й гарантом стабільності та ефективності державного механізму. Таким чином, виконавча влада в Україні має подвійний характер: з одного боку, вона є самостійною гілкою влади, а з іншого – виконує роль посередника між законодавчими нормами та їх практичним втіленням у життя.

У науковій літературі виконавча влада трактується як одна з ключових гілок державної влади, що має специфічне функціональне призначення – забезпечення практичного виконання законів та інших правових актів. Її часто визначають як правозастосовчу владу, яка виступає своєрідним «мостом» між законодавчими приписами та їх реалізацією у сфері державного управління. Такий підхід відображений у Юридичній енциклопедії, де зазначається, що виконавча влада покликана забезпечувати втілення волі законодавця у життя [75, с. 365]. Подібну позицію висловлює В. Б. Авер'янов, наголошуючи, що її об'єктивне призначення полягає у виконанні законів та інших правових актів, тобто у забезпеченні їх реального функціонування в суспільних відносинах [1, с. 239].

Разом із тим у науковому дискурсі існують й інші підходи до визначення виконавчої влади. У першому томі Юридичної енциклопедії вона описується як сукупність повноважень і функцій, спрямованих на організацію державного управління, а також як система органів і посадових осіб, що реалізують ці

функції [75, с. 386]. У четвертому томі цього ж видання виконавча влада визначається ширше – як комплекс державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні та адміністративні функції [74, с. 5].

Таким чином, виконавча влада постає як багатокомпонентне явище, що поєднує правозастосовчу, організаційну та управлінську складові. Вона є не лише системою органів та посадових осіб, які реалізують управлінські функції, а й інституційним механізмом, що забезпечує владно-політичну та адміністративну діяльність держави. Саме ця комплексність визначає її провідну роль у практичному функціонуванні державного апарату та підтриманні стабільності правової системи.

Ідея класифікації органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб за функціональною ознакою видається обґрунтованою, адже вона дозволяє чітко визначити роль кожного суб'єкта у системі управління та сприяє підвищенню ефективності діяльності всієї виконавчої гілки влади. У науковій літературі виконавчу владу нерідко описують як здатність держави через управлінську діяльність реалізовувати рішення законодавчої влади [36]. Проте таке визначення не розкриває повною мірою сутність виконавчої влади, оскільки обмежуються лише її функцією реалізації законодавчих приписів, залишаючи поза увагою предмет, зміст та методи її діяльності.

У науковому дискурсі існують й інші підходи, які акцентують на ширшому розумінні виконавчої влади та її сфери застосування. Зокрема, у демократичних політичних системах вона знаходить своє продовження у місцевому самоврядуванні, що розглядається як форма децентралізації виконавчої влади. Сутність цього явища полягає у розподілі повноважень між державними органами та територіальними громадами, які через створені ними інституції здійснюють управлінські функції на місцевому рівні. Такий підхід забезпечує більш гнучке та ефективне виконання завдань виконавчої влади, а також сприяє наближенню управлінських рішень до потреб громадянського суспільства.

За умов делегування окремих управлінських функцій на місцевий рівень сутність державної влади залишається незмінною. Це означає, що органи

місцевого самоврядування, реалізуючи покладені на них завдання, фактично відтворюють основні риси виконавчої влади. Їм властиві ті самі ознаки: наявність владних повноважень, обов'язковість прийнятих рішень для виконання на відповідній території, організаційна структура та спрямованість діяльності на забезпечення публічних інтересів [20, с. 18].

Виконавча влада не обмежується діяльністю лише державних органів, адже її окремі функції можуть реалізовуватися й органами місцевого самоврядування. Водночас це не дає підстав ототожнювати такі інституції з апаратом держави, оскільки вони мають іншу правову природу та організаційні засади. У нормативному полі існує чітке визначення поняття «виконавча влада». Зокрема, в Указі Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» вона закріплена як одна з трьох гілок державної влади, що відповідно до конституційного принципу її поділу покликана формувати та реалізовувати державну політику. Основними завданнями виконавчої влади є забезпечення виконання законів, організація управління різними сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. При цьому у взаємодії з законодавчою та судовою гілками вона зберігає певний рівень самостійності, що дозволяє їй ефективно виконувати свої функції в межах загальної системи державного управління [61].

Предмет та сфера діяльності виконавчої влади характеризуються надзвичайною широтою, адже саме вона забезпечує практичне виконання основних функцій держави. Її компетенція охоплює всі ключові напрями суспільного життя: економіку, соціальну сферу, культуру, оборону та національну безпеку, а також реалізацію заходів щодо гарантування прав і свобод громадян. Виконавча влада виступає центральним механізмом організації управлінських процесів, адже саме через її діяльність здійснюється врегулювання та координація суспільних відносин. Для досягнення ефективності вона спирається на комплекс ресурсів – правових, економічних, технічних, інформаційних та організаційних. Таким чином, виконавча влада не лише

виконує окремі завдання, а й формує умови для стабільності та розвитку держави, впливаючи на всі суспільні процеси, що відбуваються в країні.

Виконавча влада має власну специфіку, яка чітко відмежовує її від законодавчої та судової гілок державної влади. Її ключове призначення полягає у забезпеченні суверенітету та економічної незалежності держави, реалізації внутрішньої й зовнішньої політики, а також у виконанні положень Конституції, законів України та актів Президента України. Зміст діяльності цієї гілки влади виражається у здійсненні виконавчо-розпорядчих дій, спрямованих на практичне втілення правових норм та виконання покладених на неї функцій у різних сферах суспільного життя. Особливістю виконавчої влади є застосування специфічних методів, які не властиві іншим гілкам влади. Йдеться про комплексне використання переконання, примусу та авторитету, що у взаємодії забезпечують ефективне досягнення поставлених цілей. Саме поєднання цих методів дозволяє виконавчій владі не лише реалізовувати правові приписи, а й формувати умови для стабільності та розвитку держави.

У процесі реалізації виконавчої влади зазначені методи не функціонують ізольовано, а використовуються у взаємозв'язку та взаємодоповненні. Саме їх комплексне застосування забезпечує досягнення поставлених цілей найбільш ефективним і раціональним способом, дозволяючи органам влади оптимально поєднувати правові, організаційні та управлінські інструменти для реалізації державної політики.

Виконавча влада має власні ознаки, що чітко відрізняють її від законодавчої та судової гілок державної влади. Її специфіка проявляється у предметі та сфері діяльності, у визначених завданнях і функціях, а також у методах реалізації владних повноважень. Основне призначення цієї гілки влади полягає у забезпеченні проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави, гарантуванні суверенітету й економічної самостійності, а також у виконанні Конституції України, законів України та актів Президента України. Зміст діяльності виконавчої влади становить комплекс виконавчо-розпорядчих дій, спрямованих на організацію та управління різними сферами суспільного життя.

Ці дії реалізуються через систему органів державної влади, які застосовують визначені законодавством методи та засоби впливу [49, с. 73].

Виконавча влада реалізується через діяльність спеціально створених органів, які у поєднанні з організаційно-структурним апаратом формують цілісну систему її функціонування. У науковій літературі досить поширеною є позиція, що управлінська діяльність держави та виконавча влада становлять єдине явище, оскільки їхні змістовні характеристики збігаються. Державне управління як процес фактично відображає сутність виконавчої влади, головним призначенням якої є забезпечення виконання законів та інших нормативних актів. Виходячи з цього, можна стверджувати про органічну єдність механізму управління та механізму виконавчої влади, які у політико-правовій площині виступають взаємопов'язаними та до певної міри рівнозначними елементами державної системи [1, с. 239].

У Конституції України термін «органи державної влади» використовується для позначення трьох основних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Водночас у тексті Основного Закону чітко розмежовується поняття органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, у статті 5 Конституції підкреслюється, що народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які мають іншу правову природу та не входять до державного апарату [38].

Органи державної влади в Україні становлять систему інституцій, закріплену Конституцією, яка функціонує на основі принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову [43, с. 125]. Вони є невід'ємною частиною державного апарату, діють від імені держави та реалізують її владні повноваження у межах визначеної компетенції та організаційної структури [50, с. 26]. Відмінною рисою органів державної влади є наявність специфічних органотвірних ознак, що дозволяють чітко відмежувати їх від інших інституцій – органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань чи суб'єктів господарювання [18, с. 18]. Саме ці ознаки забезпечують їх особливий статус як носіїв публічної політичної влади. Сутність державної влади

полягає у відображенні загальної волі громадян та здійсненні цілевизначального, організуючого й регулюючого впливу на суспільство [24]. Таким чином, органи державної влади виступають ключовим інструментом реалізації публічної влади, забезпечуючи узгодженість суспільних процесів та стабільність державного устрою.

Виконавча влада становить одну з ключових складових державної влади, функціонування якої забезпечується через розгалужену систему органів – від центрального рівня до місцевих інституцій. Основним змістом її діяльності є здійснення виконавчо-розпорядчих функцій, спрямованих на управління визначеними сферами суспільного життя шляхом реалізації владних повноважень у межах публічного права [22]. Її природа нерозривно пов'язана з управлінською діяльністю держави, що свідчить про органічну єдність цих явищ [33]. Термін «орган виконавчої влади» походить від ширшого поняття «орган державної влади» [27, с. 466] і позначає специфічний різновид державних інституцій, які відповідно до конституційного принципу поділу влади реалізують функції виконавчої гілки. Вони забезпечують надання громадянам державних послуг, здійснюють управлінські завдання та володіють необхідною компетенцією для виконання покладених на них обов'язків [27, с. 491; 43, с. 123]. Таким чином, органи виконавчої влади виступають не лише інструментом реалізації державної політики, а й важливим механізмом забезпечення ефективності функціонування всієї системи публічної влади.

З огляду на наведені аргументи, можна стверджувати, що механізм державного управління та механізм виконавчої влади доцільно розглядати як категорії одного порядку [18, с. 11]. Водночас у сучасній юридичній науці відсутній усталений підхід до їхнього чіткого визначення, що зумовлює наявність різних концептуальних трактувань. Механізм державного управління зазвичай описується як багаторівнева й складна система державних органів, побудована відповідно до певних принципів організації та спрямована на реалізацію завдань управлінської діяльності держави [18, с. 10]. Така система забезпечує узгодженість дій органів влади та створює умови для ефективного

виконання функцій державного управління, що водночас відображає сутність і призначення виконавчої влади.

У науковій літературі поняття «механізм» трактується переважно у двох площинах – структурно-організаційній та структурно-функціональній. У межах першого підходу механізм розглядається як сукупність елементів, що формують організаційну основу певного явища чи процесу. Відповідно, механізм держави визначається як система установ, через діяльність яких здійснюється управління суспільством. Другий підхід акцентує увагу не лише на структурній побудові, а й на динаміці функціонування, тобто на реальних процесах, що забезпечують життєздатність державно-правових інститутів. У цьому контексті механізм державного управління постає як організація практичного здійснення управлінських завдань, що реалізуються через виконавчо-розпорядчу діяльність органів влади [31, с. 57, 59].

Узагальнюючи наведені положення, можна виділити три ключові складові, що у взаємодії формують систему державного управління: по-перше, мережу державних органів; по-друге, механізм управління; і, по-третє, об'єкти, на які спрямована управлінська діяльність. Механізм державного управління, який водночас є механізмом виконавчої влади, слід розглядати як комплекс організаційно-структурних зв'язків, методів, форм роботи, правових інструментів та інших засобів, що забезпечують реальне функціонування органів виконавчої влади. Коли зазначений механізм поєднується з ієрархічною системою органів виконавчої влади, виникає практичний вплив на суспільні процеси, який у своїй сукупності проявляється як реалізація виконавчої влади. Саме через таку взаємодію визначається місце кожного окремого органу в загальній структурі виконавчої влади, а також його роль у здійсненні управлінських функцій держави. Таким чином, виконавча влада постає як результат інтеграції організаційної системи та механізму управління, що разом забезпечують ефективність державного впливу на суспільні відносини.

У науковій доктрині орган виконавчої влади часто трактується як структурний елемент загальної системи державного управління. З позиції

системного підходу він постає як невід’ємна складова державного механізму, що займає визначене місце у внутрішній ієрархії виконавчо-розпорядчих інституцій. Його створення та функціонування спрямовані на досягнення суспільно значущих і нормативно закріплених цілей. Орган виконавчої влади реалізує покладені на нього завдання через певний комплекс функцій, які здійснюються у стабільних формах та за допомогою специфічних методів діяльності. Для цього він наділений відповідними правами й обов’язками, тобто компетенцією, що визначає межі його повноважень. Важливою характеристикою є наявність стійких управлінських зв’язків із конкретними об’єктами управління, які закріплені у визначеній сфері державної діяльності [52, с. 19].

Орган виконавчої влади слід розуміти як інституцію, що входить до складу державного апарату та функціонує на основі законодавчо визначених правил створення й діяльності. Він характеризується наявністю чітко окресленої компетенції, внутрішньої структури та певного територіального масштабу, у межах якого реалізує свої повноваження. Такі органи застосовують специфічні методи роботи, діють від імені держави та виконують покладені на них завдання у сфері виконавчої діяльності. Їхня основна роль полягає у здійсненні управління ключовими напрямками суспільного розвитку – економікою, соціально-культурною сферою та адміністративно-політичною діяльністю, що забезпечує практичне втілення державної політики та реалізацію публічної влади [8, с. 61].

У законодавстві України поняття «органи виконавчої влади» трактується як окремий, самостійний різновид органів державної влади. Вони функціонують відповідно до конституційного принципу поділу влади та мають головним призначенням реалізацію виконавчої гілки державної влади. Саме ця ознака дозволяє чітко відмежувати органи виконавчої влади від інших елементів державного апарату, а також від органів місцевого самоврядування, які мають іншу правову природу та не входять до системи державної влади.

Відмінними рисами органів виконавчої влади, що вирізняють їх серед інших державних інституцій, є насамперед специфіка їхньої діяльності, яка має виконавчо-розпорядчий характер. До цього додається особливий порядок їх

створення та призначення керівництва, визначений законодавством, а також чітко окреслений обсяг і зміст компетенції. Важливим є й те, що такі органи перебувають у системі підзвітності, підпорядкованості та підконтрольності вищим органам, що забезпечує ієрархічну узгодженість у межах державного апарату.

Разом із тим, розглядати органи виконавчої влади лише як набір окремих елементів було б методологічно помилково. Вони утворюють цілісну систему, де кожен орган виконує визначену функцію, але водночас взаємодіє з іншими, забезпечуючи комплексне здійснення державного управління. Саме системний підхід дозволяє зрозуміти їхню роль у механізмі реалізації виконавчої влади та ефективність функціонування державного управління загалом.

Місцеві органи виконавчої влади мають низку характерних ознак, що дозволяють відмежувати їх від інших інституцій державного апарату та органів місцевого самоврядування:

1. Вони становлять організаційно-структурну єдність, діють як від власного імені, так і від імені держави, утримуються за рахунок державного бюджету та мають статус юридичних осіб публічного права. Відповідно до ч. 3 п. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України, юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [73]. Однак таке визначення є надто загальним для адміністративно-правових відносин, адже воно потребує уточнення щодо наявності владних повноважень та реалізації публічно-правових інтересів. У науковій літературі також висловлюється думка про необхідність диференціації видів юридичних осіб публічного права: державні органи, установи, муніципальні утворення, громадські організації та інші некомерційні об'єднання.

2. Діяльність місцевих органів виконавчої влади має обмежений територіальний масштаб: вони функціонують у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці або кількох таких одиниць, що визначається установчим нормативно-правовим актом.

3. Ці органи перебувають у системі підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості вищим органам виконавчої влади. Вони фактично виконують роль посередників між центральними органами та безпосередніми об'єктами управління, забезпечуючи реалізацію державної політики на місцях.

4. Місцеві органи виконавчої влади є єдиноначальними, що зумовлено необхідністю оперативного управління. Швидкість прийняття рішень у їх діяльності має вирішальне значення, адже це підвищує ефективність виконавчо-розпорядчих функцій та персональну відповідальність керівників.

5. Вони здійснюють свої повноваження безпосередньо, тобто впливають на об'єкти управління у прямій формі, без додаткових посередників.

Система органів виконавчої влади в Україні виконує комплексну та багатопланову функцію, спрямовану на забезпечення стабільності й розвитку держави. Її діяльність охоплює ключові напрями, серед яких гарантування державного суверенітету та економічної незалежності, реалізація податкової, бюджетної, цінової й інвестиційної політики. Важливе місце займає формування та здійснення політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту громадян, розвитку освіти, науки та культури.

Окремим завданням є забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування, що має стратегічне значення для сталого розвитку. Виконавча влада також відповідає за обороноздатність і національну безпеку, підтримання громадського порядку та протидію злочинності. Крім того, органи виконавчої влади реалізують загальнодержавні програми соціального, економічного, науково-технічного, інформаційного та культурного розвитку, що забезпечує комплексне управління суспільними процесами.

Закріплення у Конституції України трьох основних видів органів виконавчої влади не може розглядатися як остаточна та вичерпна класифікація. Конституційні положення визначають лише базові структурні елементи системи виконавчої влади, залишаючи простір для подальшої деталізації у законодавстві та підзаконних актах. Такий підхід зумовлений тим, що виконавча влада є найбільш динамічною гілкою державної влади, її організаційна структура

постійно адаптується до потреб суспільного розвитку, реформ та змін у державній політиці.

Водночас відсутність чіткої відповіді у Конституції щодо складу системи органів виконавчої влади породжує низку теоретичних і практичних питань. Зокрема, йдеться про визначення статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спеціалізованих державних служб чи агентств, а також їхнього місця у загальній ієрархії. Це свідчить про необхідність комплексного законодавчого врегулювання, яке б забезпечило узгодженість між конституційними нормами та реальною практикою функціонування виконавчої влади.

Проблематика визначення місця Ради міністрів Автономної Республіки Крим у системі органів виконавчої влади України має подвійний характер. З одного боку, Конституція України (ч. 2 ст. 135) прямо встановлює, що рішення Ради міністрів АРК ухвалюються відповідно до актів Кабінету Міністрів України та на їх виконання [38]. Це свідчить про її функціональну залежність від центрального уряду та про включеність у загальну вертикаль виконавчої влади.

З іншого боку, у розділі VI Конституції «Кабінет Міністрів України» Рада міністрів АРК не згадується, що створює правову колізію щодо її статусу [38]. Така відсутність прямої згадки породжує дискусії в юридичній науці: чи слід розглядати Раду міністрів АРК як орган виконавчої влади в системі державних органів, чи як специфічний орган автономії з особливим правовим статусом.

Таким чином, Рада міністрів АРК перебуває у проміжному положенні: формально вона виконує функції виконавчої влади на території автономії, але її конституційне закріплення не є повним і чітким. Це підкреслює потребу у додатковому нормативному врегулюванні, яке б визначило її місце в системі органів виконавчої влади України та усунуло існуючі прогалини у конституційній конструкції.

У конституційному регулюванні органів виконавчої влади простежується важлива особливість: закріплення трьох основних видів органів не означає, що ця класифікація є остаточною та вичерпною. Конституція лише визначає

обов'язковість існування зазначених видів у системі виконавчої влади, але водночас залишає відкритим питання щодо можливості формування інших органів, які відповідали б тим самим критеріям і могли б функціонувати поряд або між уже визначеними видами.

Це пояснюється тим, що Основний Закон не містить детального переліку всіх елементів системи виконавчої влади. Натомість, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами [38]. Таким чином, саме законодавець уповноважений вирішувати питання про створення додаткових органів виконавчої влади, які можуть доповнювати існуючу систему.

Отже, Конституція задає лише загальні рамки функціонування виконавчої влади, а конкретизація її структури та складу здійснюється на рівні поточного законодавства, що забезпечує гнучкість і можливість адаптації системи до потреб державного управління.

Отже, створення нових видів органів виконавчої влади слід розглядати як елемент практичного державотворення, що відбувається у відповідь на потреби суспільного розвитку та управлінської ефективності. Система виконавчої влади за своєю природою не може залишатися статичною: вона повинна бути гнучкою й здатною до трансформацій, аби відповідати викликам часу. Водночас незмінними мають залишатися її базові параметри, які закріплюються на рівні конституційно-правового регулювання та забезпечують стабільність державного механізму.

Таким чином, Конституція визначає лише фундаментальні засади організації виконавчої влади, тоді як конкретні інституційні рішення щодо створення чи модифікації окремих органів є результатом поточної державної політики. Це дозволяє поєднувати сталість основоположних принципів із динамікою розвитку системи управління, що є необхідною умовою ефективного функціонування держави.

Конституція України не встановлює повної та остаточної класифікації органів виконавчої влади. Її положення окреслюють лише базові параметри

системи, визначаючи основні види органів виконавчої влади, які є обов'язковими для функціонування державного механізму та у межах кожного виду наводяться лише найважливіші органи, що мають ключове значення для реалізації виконавчої влади.

Таким чином, підтвердження другого положення полягає у тому, що Конституція України не містить вичерпного переліку всіх органів виконавчої влади, а лише визначає основні. Це означає, що поряд із названими у Конституції органами фактично функціонують й інші інституції, легітимність яких не ставиться під сумнів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації [38]. Однак реальна практика державного управління свідчить про існування додаткових місцевих органів виконавчої влади, зокрема територіальних органів окремих міністерств (оборони, юстиції та інших), які не входять до складу місцевих державних адміністрацій [8, с. 123].

Це демонструє, що система виконавчої влади є більш розгалуженою, ніж її конституційне окреслення, і включає різні організаційні форми, які забезпечують реалізацію державної політики на місцевому рівні.

У системі виконавчої влади України органи класифікуються за двома основними критеріями – рівнем їхнього розташування в ієрархії та предметною спрямованістю компетенції.

За рівнем у системі виконавчої влади виділяють три групи:

1. Вищий орган – Кабінет Міністрів України, який здійснює загальне керівництво виконавчою владою.

2. Центральні органи – міністерства, державні комітети (служби) та органи зі спеціальним статусом, що реалізують державну політику у визначених сферах.

3. Місцеві органи – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які забезпечують виконання державних рішень на регіональному рівні.

За предметною спрямованістю компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

1. Органи управління економікою та соціальним обслуговуванням, що відповідають за промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, торгівлю, житлово-комунальне господарство та побутові послуги.

2. Органи управління соціальним розвитком і культурою, які здійснюють керівництво у сферах освіти, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, науки, культури та соціального забезпечення.

3. Органи адміністративно-політичної сфери, що реалізують функції у сфері оборони, державної безпеки, внутрішніх справ, юстиції та зовнішніх відносин.

4. Органи міжгалузевого управління, які виконують завдання з ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації та інших напрямів, що мають загальнодержавне значення.

Сучасна система органів виконавчої влади України побудована за трирівневою моделлю, що забезпечує узгоджене функціонування державного управління на різних щаблях.

Перший рівень – вищий. До нього належить Кабінет Міністрів України, який виступає головним органом у системі виконавчої влади та здійснює загальне керівництво її діяльністю.

Другий рівень – центральний. Він охоплює міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що підпорядковуються Кабінету Міністрів. Ці органи формують державну політику у визначених сферах та забезпечують її реалізацію на загальнодержавному рівні.

Третій рівень – місцевий. Він включає наступні групи органів: органи загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні державні адміністрації, а також Київська і Севастопольська міські державні адміністрації); органи галузевої, спеціальної та функціональної компетенції, які діють безпосередньо під керівництвом центральних органів виконавчої влади та органи подвійного підпорядкування, що одночасно підзвітні як відповідним центральним органам, так і місцевим державним адміністраціям [8, с. 125].

Для системного аналізу органів виконавчої влади справді необхідно

визначити чіткі критерії класифікації, які дозволяють розмежувати їх за функціональними та організаційними ознаками. Основними критеріями класифікації органів виконавчої влади є: обсяг, характер і зміст компетенції (визначає, наскільки широкі чи вузькі повноваження має орган, які функції він виконує); становище та місце в системі державних органів (показує рівень органу в ієрархії виконавчої влади (вищий, центральний, місцевий)); порядок вирішення підвідомчих питань (відображає процедури прийняття рішень та їхню обов'язковість для інших органів чи суб'єктів); територіальний масштаб діяльності (визначає межі юрисдикції органу (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень)).

Класифікація за компетенцією: органи загальної компетенції (здійснюють державне управління у межах підвідомчої території та координують діяльність більшості або всіх підпорядкованих органів галузевої чи спеціальної компетенції; органи галузевої компетенції (здійснюють управління окремими галузями державного управління (промисловість, транспорт, освіта тощо); органи спеціальної компетенції (виконують специфічні завдання у вузько визначених сферах; органи предметної компетенції (здійснюють управління окремими видами діяльності чи конкретними об'єктами).

Органи виконавчої влади можна чітко розмежувати за обсягом компетенції: органи загальної компетенції (державні органи, які здійснюють управління у межах усієї підвідомчої території та координують діяльність інших органів. До них належать: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим (орган загальної компетенції на рівні автономії); місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські адміністрації) та органи галузевої компетенції (державні органи, які реалізують політику у конкретних сферах, що мають виробничу або функціональну єдність. Вони відповідають за управління окремими галузями економіки чи соціальної сфери. Наприклад: Міністерство освіти і науки України (сфера освіти та науки); Міністерство охорони здоров'я України (сфера медицини та охорони здоров'я); Міністерство аграрної політики та

продовольства України (сільське господарство); Міністерство розвитку громад та територій України (транспорт, розвиток інфраструктури та житлово-комунального господарства, відновлення та регіональний розвиток).

Серед місцевих органів виконавчої влади дійсно доцільно виділяти їх залежно від територіального масштабу діяльності, що визначається адміністративно-територіальним устроєм держави. Такий підхід дозволяє чітко окреслити рівень компетенції та сферу впливу кожного органу.

Класифікація місцевих органів виконавчої влади за територіальним масштабом: органи обласного рівня – виконують завдання, що потребують координації на рівні великої адміністративно-територіальної одиниці; органи районного рівня – зосереджуються на вирішенні питань локального масштабу, що стосуються конкретної території; органи міжрайонного рівня – їхня діяльність спрямована на забезпечення ефективності управління у випадках, коли доцільно об'єднати ресурси кількох районів.

Внутрішня організація системи місцевих органів виконавчої влади ґрунтується на чітко вибудованих відносинах, які забезпечують узгодженість та ефективність їхньої діяльності. Основними принципами побудови є: підпорядкування (місцеві органи виконавчої влади діють у межах вертикалі управління, виконуючи розпорядження та рішення вищих органів. Це забезпечує єдність державної політики на всіх рівнях); підзвітність (керівники місцевих органів зобов'язані регулярно звітувати перед вищими органами про результати діяльності, що створює механізм контролю та відповідальності); підконтрольність (діяльність місцевих органів перевіряється та оцінюється вищими органами виконавчої влади, що гарантує дотримання законності та ефективність управління); координація (взаємодія між різними місцевими органами виконавчої влади, а також між ними та центральними органами, спрямована на узгодження дій, уникнення дублювання функцій та досягнення комплексного результату).

У системі місцевих органів виконавчої влади ключову роль відіграють специфічні управлінські відносини, що формують її внутрішню організацію.

Передусім, підпорядкованість означає, що рішення та накази органів вищого рівня мають обов'язковий характер для нижчих ланок, що забезпечує чітку ієрархічну структуру всієї системи. Підзвітність проявляється у регулярному інформуванні про результати діяльності, завдяки чому вищі органи отримують можливість оцінювати ефективність роботи як у цілому, так і за окремими напрямками. Підконтрольність полягає у праві здійснювати перевірки діяльності місцевих органів, як комплексно, так і щодо окремих сфер, причому контроль може здійснюватися як безпосередньо вищими органами, так і спеціально створеними інституціями. Нарешті, координація відображає процес узгодження спільних дій між органами, що підпорядковуються різним центрам управління, і є необхідною умовою для уникнення дублювання функцій та забезпечення цілісності управлінської діяльності.

У системі державних органів виконавчої влади їхнє становище та місце визначаються за критерієм ієрархії, що дозволяє розмежувати органи на вищі та нижчі. Така класифікація ґрунтується на двох ключових принципах – підзвітності та підконтрольності.

Підконтрольність означає, що діяльність органів виконавчої влади, як у цілому, так і за окремими напрямками, може бути перевірена вищим органом, який здійснює контрольні функції. Підзвітність, своєю чергою, передбачає обов'язок нижчого органу регулярно інформувати вищий орган про результати своєї роботи, що дає можливість оцінювати ефективність діяльності та приймати управлінські рішення на основі отриманих даних.

Ієрархічність системи проявляється у тому, що один і той самий орган може бути нижчим щодо центрального рівня, але водночас виступати вищим стосовно підпорядкованих йому структур. Наприклад, обласна державна адміністрація перебуває у підпорядкуванні Кабінету Міністрів України, але водночас здійснює керівництво над районними державними адміністраціями.

Ще одним критерієм класифікації є порядок вирішення підвідомчих питань. За цією ознакою органи виконавчої влади поділяються на: єдиноначальні – де рішення ухвалює керівник одноосібно та колегіальні – де управлінські рішення

приймаються колективно, шляхом обговорення та голосування [36, с. 243].

Єдиноначальні органи виконавчої влади характеризуються тим, що їхня діяльність зосереджена навколо однієї посадової особи – керівника, який самостійно ухвалює рішення з усіх питань, що входять до компетенції відповідного органу. Така організаційна модель забезпечує високу оперативність управління, оскільки дозволяє швидко реагувати на виклики та уникати тривалих процедур колегіального погодження. Водночас концентрація владних повноважень у руках однієї особи означає, що саме на керівника покладається повна відповідальність за результати діяльності органу, включно з можливими помилками чи недоліками в роботі. До єдиноначальних органів належить більшість інституцій виконавчої влади України, серед яких – міністерства, державні комітети та місцеві державні адміністрації. Саме вони формують основу управлінської вертикалі, забезпечуючи реалізацію державної політики як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Колегіальні органи виконавчої влади функціонують за принципом колективного ухвалення рішень, що відрізняє їх від єдиноначальних структур. Їх очолює не одна особа, а група членів, які водночас становлять організаційну єдність і беруть участь у процесі управління. При цьому такі органи не завжди мають статус окремої юридичної особи, що підкреслює їхню специфіку у системі державного управління. Основні питання, віднесені до компетенції колегіального органу, вирішуються шляхом обговорення та спільного голосування, що забезпечує більш зважений і точний підхід до складних управлінських проблем. Колегіальність дозволяє врахувати різні точки зору та мінімізувати ризик помилкових рішень, проте водночас уповільнює процес їх ухвалення через необхідність досягнення узгодженості між учасниками.

У колегіальних органах виконавчої влади принцип спільного ухвалення рішень поєднується з елементами єдиноначальності. Це проявляється у тому, що керівник відповідного органу має право самостійно вирішувати окремі організаційні питання, а також несе відповідальність за формальне закріплення прийнятих рішень шляхом їхнього підписання. Таким чином, колегіальність

забезпечує багатостороннє обговорення та узгодженість позицій, тоді як єдиноначальність гарантує оперативність та персональну відповідальність за реалізацію ухвалених рішень. До органів, у діяльності яких поєднуються ці два принципи, належать Кабінет Міністрів України та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, що демонструє практичну взаємодію колективного та одноосібного управління в межах системи виконавчої влади.

Система органів виконавчої влади в Україні може бути класифікована за критерієм територіального масштабу їхньої діяльності, що дозволяє розмежувати органи на загальнодержавні та місцеві.

1. Органи загальнодержавного рівня. До цієї групи належать інституції, компетенція яких поширюється на всю територію країни. Це, насамперед, Кабінет Міністрів України, який виступає вищим органом у системі виконавчої влади та здійснює загальне керівництво всіма підпорядкованими структурами. Його рішення мають обов'язковий характер для всіх органів виконавчої влади незалежно від рівня. До загальнодержавних органів також належать міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, які реалізують галузеве управління та здійснюють спеціалізований вплив на підвідомчі об'єкти незалежно від їхнього територіального розташування.

2. Органи місцевого рівня. Компетенція цих органів обмежена певною частиною території відповідно до адміністративно-територіального устрою. Вони поділяються на три підгрупи: міжтериторіальні органи (охоплюють кілька адміністративних одиниць (зазвичай райони) або діють на території, межі якої не збігаються з адміністративним поділом. Їхня діяльність спрямована на виконання галузевих чи спеціальних функцій у визначеній частині держави); органи виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць (функціонують у межах району чи області, забезпечуючи реалізацію державної політики на відповідному рівні); органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (мають специфічний статус і здійснюють управління в межах автономії).

Органи виконавчої влади, що функціонують у межах окремих

адміністративно-територіальних одиниць, виконують завдання загального управління та забезпечують координацію діяльності виконавчої влади на рівні області, району чи міста. Вони також можуть реалізовувати окремі функції центральних органів виконавчої влади, що дозволяє поєднувати загальнодержавні завдання з місцевою специфікою управління. До цієї групи належать місцеві державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики на відповідних територіях.

Окрему підгрупу становлять органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Їхнє виділення пояснюється особливим порядком формування та специфічною компетенцією. На відміну від інших місцевих органів, вони мають подвійний характер діяльності: з одного боку, реалізують власні повноваження автономії, визначені Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим та законами України; з іншого – виконують функції, делеговані державою. Така організаційна модель забезпечує поєднання автономного управління з загальнодержавною системою виконавчої влади.

Відповідно до Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року № 350, Рада міністрів Автономної Республіки Крим як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим виконує також державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим формується Верховною Радою Автономної Республіки Крим на термін її повноважень, відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим [58].

Рада міністрів Автономної Республіки Крим за своїм правовим статусом виступає передусім виконавчим органом Верховної Ради Автономної Республіки

Крим. Її діяльність має внутрішньо характер і спрямована на реалізацію рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Водночас ознаки органу державної виконавчої влади вона отримує лише у випадках, коли законами України їй делегуються відповідні функції та компетенції. Саме делегування державних виконавчих повноважень забезпечує включення Ради міністрів Автономної Республіки Крим до загальної системи органів виконавчої влади України, дозволяючи їй виконувати завдання не лише автономного, а й загальнодержавного рівня. Таким чином, її статус має подвійний характер: з одного боку – орган автономного управління, з іншого – суб'єкт реалізації делегованих державних функцій.

1.2. Правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади в системі публічного управління

Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [38]. Реалізація принципу правової держави передбачає створення цілісної та ефективної системи законодавства, яка виконує функцію універсального регулятора суспільних відносин. До сфери її дії належать і ті правові зв'язки, що виникають у процесі здійснення місцевими органами виконавчої влади своїх повноважень. Необхідність такої системи обумовлюється існуванням правового порядку, заснованого на фундаментальному принципі: жодна особа не може бути примушена до дій, які не передбачені законом. Відповідно, органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи, зобов'язані діяти виключно в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України, і реалізовувати свої функції у спосіб, чітко встановлений правовими нормами.

Отже, значення законодавства у регламентації функціонування державних інституцій, зокрема й місцевих органів виконавчої влади, має фундаментальний характер. Саме воно виступає базовим критерієм, на основі якого формується і вибудовується вся система державної влади. Законодавчі норми визначають межі компетенції, порядок реалізації повноважень та механізми

відповідальності, забезпечуючи узгодженість і легітимність управлінських процесів.

У сучасній юридичній науці категорія «законодавство» трактується неоднозначно, що зумовлено різними підходами до визначення його змісту та ролі у правовій системі. Загалом під законодавством розуміють систему нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини та забезпечують їх упорядкування відповідно до принципів права. Воно виступає основним інструментом реалізації функцій законодавчої влади, адже саме через прийняття та дію законів і підзаконних актів здійснюється правове регулювання у державі [76, с. 499].

У правовій доктрині законодавство розглядається як цілісна система нормативних актів, що охоплює не лише закони держави, але й міжнародні договори, ратифіковані парламентом. Важливо підкреслити, що до складу законодавства можуть входити акти, які формально не мають статусу закону, проте визнаються такими, що мають рівнозначну юридичну силу. Ключовим критерієм їх включення є наявність конституційного положення, яке прямо закріплює їхню силу закону [67, с. 271].

У юридичній науці поняття «законодавство» традиційно розглядається у двох площинах – вузькій та широкій. У вузькому значенні законодавство ототожнюється виключно із сукупністю законів, прийнятих парламентом, які мають найвищу юридичну силу серед інших нормативних актів. Такий підхід акцентує увагу на ролі закону як основного джерела права та головного інструменту регулювання суспільних відносин. У широкому значенні законодавство охоплює всю систему чинних нормативно-правових актів у державі, включно з підзаконними актами, постановами уряду, нормативними наказами міністерств, а також міжнародними договорами, ратифікованими парламентом. Цей підхід дозволяє розглядати законодавство як комплексну правову систему, що забезпечує регулювання суспільних відносин на різних рівнях і в різних сферах [26, с. 7].

Запропоновані доктринальні визначення законодавства дійсно мають певні

межі, оскільки вони не охоплюють усю сукупність нормативних актів, що фактично регулюють суспільні відносини. У результаті значна частина правових документів залишається поза межами таких дефініцій. Йдеться, зокрема, про укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Ці акти, хоча й не завжди мають силу закону у формальному розумінні, виконують важливу регулятивну функцію, забезпечуючи деталізацію та практичну реалізацію положень законів. Вони формують значний масив нормативного матеріалу, без якого система правового регулювання не може бути повною. Саме тому у науковій літературі часто підкреслюється необхідність ширшого підходу до поняття «законодавство», який би включав не лише закони та міжнародні договори, але й підзаконні акти, що мають загальнообов'язковий характер.

Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 («справа про тлумачення терміну законодавство») стало ключовим у формуванні доктринального та практичного розуміння цього поняття. Суд визначив, що під законодавством слід розуміти сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють певну сферу суспільних відносин і виступають джерелами відповідної галузі права.

Особливість цього тлумачення полягає в тому, що воно охоплює не лише закони у вузькому сенсі, а й інші нормативні акти, які мають загальнообов'язковий характер. Конституція України також використовує термін «законодавство» без його чіткого визначення (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень), що створює потребу у його офіційному тлумаченні.

У практиці законодавчої техніки цей термін застосовується по-різному: у вузькому значенні – маються на увазі лише закони, прийняті Верховною Радою України; у широкому значенні – включаються закони, інші акти Верховної Ради, а також укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [65].

Таким чином, у науковій та практичній площині виникає аргументована

позиція щодо необхідності включення до системи законодавства також нормативних актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це пояснюється кількома чинниками:

1. Подвійний характер діяльності місцевих органів (здійснюється не лише зовнішній виконавчо-розпорядчий вплив на об'єкти управління, а й внутрішньо-організаційну діяльність, яка забезпечує функціонування самого органу).

2. Нормативні ознаки актів (акти місцевих органів мають усі риси джерела права – загальнообов'язковість, формальну визначеність, офіційність, спрямованість на регулювання суспільних відносин. Єдиним обмеженням виступає їхня дія у просторі, адже вони поширюються лише в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці).

3. Практичне значення (акти безпосередньо впливають на життя громади, регулюючи питання місцевих податків і зборів, торговельних надбавок, цінової політики, а також заходів щодо стабілізації ринку чи соціально-економічної ситуації в регіоні).

Отже, система законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, має багаторівневу структуру, яка забезпечує узгодженість та ієрархічність правового регулювання: конституційний рівень (Конституція України як основний закон держави, що визначає засади організації та діяльності органів виконавчої влади); рівень законів (Закони України, які деталізують конституційні положення та встановлюють правові основи функціонування місцевих органів виконавчої влади); рівень підзаконних нормативно-правових актів (Постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій та накази інших місцевих органів виконавчої влади).

Узагальнюючи доктринальні підходи, можна виділити кілька ключових аспектів у розумінні діяльності місцевих органів виконавчої влади:

1. Характер діяльності – вона має управлінський, організуючий, виконавчий, контрольний та розпорядчий зміст. Це означає, що місцеві органи

не лише виконують завдання, визначені державою, а й організують процеси, контролюють їх виконання та видають обов'язкові для виконання розпорядчі акти.

2. Широке трактування поняття – діяльність органів виконавчої влади розглядається не лише як набір функцій, але як комплексний процес впливу на суспільні відносини. При цьому подібні риси (управлінські, організуючі, контрольні) притаманні й іншим гілкам влади – законодавчій, судовій, правоохоронній.

3. Вплив – сутність державного управління проявляється саме через вплив органів виконавчої влади на інші суб'єкти – як у вертикальних (підпорядкування), так і в горизонтальних (взаємодія) зв'язках.

4. Об'єкти управління – підприємства, установи, організації, а також фізичні особи, на яких спрямовується діяльність місцевих органів виконавчої влади.

5. Мета діяльності – організація та забезпечення ефективного функціонування управлінських процесів для досягнення максимального результату державного управління на місцевому рівні [46, с. 170].

Конституційний рівень правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади має унікальну особливість: його основу становить лише один нормативний акт – Конституція України [38]. Саме вона виступає фундаментальним джерелом, що визначає засади організації та функціонування виконавчої влади на місцях, закріплює принципи її підзвітності та підконтрольності, а також встановлює межі компетенції відповідних органів. Усі інші закони та підзаконні акти лише деталізують і конкретизують положення Конституції України, але не можуть виходити за її рамки.

Аналіз положень Конституції України, що визначають правові засади діяльності місцевих органів виконавчої влади, дає змогу класифікувати їх на дві основні групи. До першої групи належать норми загального характеру. Вони встановлюють фундаментальні принципи функціонування всієї системи державної влади та поширюються не лише на місцеві органи виконавчої влади, а й на інші державні інституції. Серед них можна виокремити положення статей

6, частини другої статті 19, пункту 12 статті 92, частини третьої статті 37, пункту 10 статті 106, частини другої статті 107, пункту 9 статті 116, а також частин третьої та четвертої статті 143 Конституції України. Друга група охоплює норми спеціального характеру, які безпосередньо регламентують організацію та діяльність місцевих органів виконавчої влади. До них належать статті 118, 119, 120, а також пункт 10 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [38].

Узагальнюючи аналіз наведених положень Конституції України, слід зазначити, що їхня сукупність формує фундаментальні засади конституційного правопорядку. Саме ці норми визначають принципи організації та функціонування всієї системи державної влади, забезпечуючи єдність правового простору та узгодженість діяльності різних гілок влади. Вони встановлюють обов'язкові рамки, у межах яких мають створюватися й діяти державні інституції, включно з місцевими органами виконавчої влади.

На практиці реалізація конституційних положень нерідко стикається з проблемами, що свідчить про певні відхилення від встановлених норм. Конституція України чітко закріплює принципи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, частина друга статті 19 визначає, що будь-які дії посадових осіб мають здійснюватися виключно на підставі, у межах компетенції та у спосіб, передбачений Конституцією і законами України. Подібний підхід закріплений і в статті 120, яка встановлює, що організація, повноваження та порядок функціонування Кабінету Міністрів, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються саме Конституцією та законами [38].

Додатково, пункт 12 статті 92 Основного Закону закріплює виключну компетенцію законів України у визначенні організації та діяльності органів виконавчої влади, засад державної служби, а також системи державної статистики та інформатики. Це положення підкреслює, що жодні інші нормативні акти не можуть самостійно встановлювати чи змінювати базові принципи функціонування виконавчої влади [38].

У процесі дослідження конституційних положень, що визначають правові засади діяльності місцевих органів виконавчої влади, виявляється проблема їх неповної та неналежної реалізації на практиці. Зокрема, порушуються вимоги частини другої статті 19, пункту 12 частини першої статті 92 та частини другої статті 120 Конституції України, які чітко встановлюють, що організація та діяльність органів виконавчої влади, включно з місцевими, мають визначатися виключно законами України. Крім того, ці органи зобов'язані діяти лише в межах наданих повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами. Однак фактична практика свідчить про інше: значна частина процедурних аспектів функціонування виконавчої влади регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить конституційним вимогам і знижує рівень правової визначеності. Більше того, окремі сфери діяльності залишаються взагалі неврегульованими, що створює правові прогалини та ускладнює ефективне функціонування місцевих органів виконавчої влади [46, с. 199]. У системі українського законодавства, що визначає правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади, простежується наявність прогалин на рівні законів. Цей правовий вакуум виникає через недостатню деталізацію процедурних аспектів у законодавчих актах, що ускладнює практичну реалізацію конституційних норм. У результаті регулювання багатьох питань здійснюється переважно за допомогою підзаконних нормативно-правових актів – постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента України, наказів міністерств та розпоряджень місцевих державних адміністрацій. Такий стан речей свідчить про дисбаланс між конституційним принципом верховенства закону та реальною практикою правового регулювання. Підзаконні акти фактично компенсують відсутність чітких законодавчих норм, проте водночас створюють ризик надмірної залежності системи виконавчої влади від актів нижчої юридичної сили. Це знижує рівень правової визначеності та може призводити до неоднакового застосування норм у різних адміністративно-територіальних одиницях [45].

В українській правовій системі наявність істотних прогалин у

законодавчому регулюванні створює умови для розширеного тлумачення та дискреційних дій посадових осіб місцевих органів виконавчої влади. Відсутність чітко визначених процедур і норм у законах призводить до того, що значна частина управлінських рішень ухвалюється на основі підзаконних актів або навіть внутрішніх розпоряджень, які не завжди відповідають конституційним вимогам. Це, у свою чергу, відкриває простір для суб'єктивного підходу до реалізації владних повноважень, що може спричинити правову невизначеність, нерівномірність застосування норм та ризику зловживання владою.

В українській правовій системі простежується тенденція, коли значна частина компетенцій державних органів, у тому числі місцевих органів виконавчої влади, закріплюється не на рівні Конституції України чи законів, а у підзаконних нормативно-правових актах. Показовим прикладом є територіальні органи Міністерства юстиції України, правовий статус яких визначається наказами самого Міністерства. Така практика не є наслідком свідомого перевищення повноважень посадовими особами чи органами влади, а радше результатом відсутності належного законодавчого врегулювання відповідних відносин на рівні законів.

Таким чином, можна зробити висновок, що на рівні законів українське законодавство, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, характеризується наявністю правових прогалин. Ці прогалини компенсуються підзаконними нормативно-правовими актами, які фактично виконують роль основних регуляторів у тих сферах, де законодавче врегулювання відсутнє.

Водночас, якщо розглядати конституційний рівень правового регулювання, слід зазначити, що Основний закон України приділяє увагу переважно організації та діяльності місцевих державних адміністрацій як органів загальної компетенції. Інші ж місцеві органи виконавчої влади залишаються поза межами конституційного регулювання, адже Конституція взагалі не містить згадок про їх правовий статус чи порядок функціонування.

Причина такої ситуації полягає в тому, що Конституція України майже не деталізує правове становище центральних органів виконавчої влади. Як

наслідок, відсутнє належне законодавче врегулювання діяльності їхніх територіальних управлінь та відділів, які фактично виконують функції місцевих органів виконавчої влади. Це створює дисбаланс між конституційними нормами та реальною практикою організації виконавчої влади на місцях і підкреслює потребу у вдосконаленні законодавчої бази.

Усі державні органи в Україні формуються та функціонують виключно на основі законів, які визначають їхню компетенцію та порядок діяльності. Це означає, що законодавчий акт виступає єдиною легітимною підставою для створення органу та закріплення його повноважень. Відтак, у випадку відсутності відповідного закону виникає правова невизначеність, яка ставить під сумнів як сам факт існування такого органу, так і законність реалізації ним управлінських функцій.

У процесі аналізу законодавчої бази, що визначає діяльність місцевих органів виконавчої влади, можна виокремити два різновиди нормативно-правових актів на рівні законів. Перший тип становлять так звані компетенційні акти. Їхня особливість полягає в тому, що вони закріплюють загальні функції, завдання, права та обов'язки органів виконавчої влади, включно з місцевими, але не визначають конкретний обсяг компетенції для кожного окремого суб'єкта державного управління. Такі акти створюють загальну рамку діяльності, проте залишають простір для подальшої деталізації у підзаконних документах. Другий тип – це компетенційно-установчі акти. Вони мають більш конкретний характер, адже не лише визначають функції, завдання, права та обов'язки органів виконавчої влади, а й прямо вказують на конкретні місцеві органи та закріплюють за ними чітко окреслений обсяг компетенції. Таким чином, ці акти виступають основою для формування правового статусу місцевих органів виконавчої влади та забезпечують їхню легітимність у системі державного управління.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року є ключовим нормативно-правовим актом, який визначає правовий статус та організаційні засади діяльності місцевих органів виконавчої влади. Його

значення обумовлюється тим, що саме місцеві державні адміністрації виступають органами загальної компетенції, наділеними найширшими повноваженнями у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності на відповідній адміністративно-територіальній одиниці [63].

Сучасний стан законодавчого регулювання у сфері територіальної організації влади в Україні характеризується неповнотою та фрагментарністю. Наявні норми не формують цілісної моделі взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади, що ускладнює побудову ефективної системи державного управління на територіальному рівні [37]. Одним із ключових напрямів адміністративної реформи виступає створення чіткої та комплексної законодавчої основи для регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади. Така потреба зумовлена кількома фундаментальними чинниками. По-перше, це вимога забезпечення реального виконання положень Конституції України, яка визначає принципи організації та функціонування державної влади. По-друге, належне законодавче врегулювання є необхідною умовою для гарантування прав і свобод громадян, а також захисту законних інтересів юридичних осіб у їхніх взаємовідносинах із державою. По-третє, воно спрямоване на підвищення ефективності роботи самих органів виконавчої влади, адже чітко визначені процедури та компетенції мінімізують правові прогалини, зменшують ризики дискреційних рішень і забезпечують прозорість управлінських процесів [35, с. 99].

Дійсно, у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» відсутнє чітке розмежування компетенції між обласними та районними державними адміністраціями. Це породжує низку практичних проблем у системі територіальної організації виконавчої влади.

Основні наслідки такої ситуації: дублювання повноважень (обласні та районні адміністрації нерідко виконують однакові функції, що призводить до неефективного використання ресурсів і бюрократичних перепон); невиправдане втручання (обласні державні адміністрації отримують можливість надмірно контролювати та втручатися у діяльність районних адміністрацій, що знижує

їхню самостійність); зниження ефективності управління (замість чіткої вертикалі виконавчої влади формується система перехрещених повноважень, яка ускладнює прийняття рішень і зменшує результативність управлінських процесів); правова невизначеність (відсутність законодавчо закріпленого розмежування компетенції створює простір для дискреційних рішень посадових осіб і конфліктів між різними рівнями адміністрацій).

Підпорядкування голів місцевих державних адміністрацій одночасно Президентові України та Кабінету Міністрів України дійсно створює явище дуалізму конституційного статусу цих посадових осіб. Цей дуалізм проявляється у кількох аспектах: подвійна підзвітність – голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, що формує їх залежність від двох центрів влади); конституційне закріплення – відповідно до статті 118 Конституції України, вони є представниками державної влади на місцях, але водночас реалізують політику уряду, що підкреслює їхній подвійний характер [38]; практичні наслідки – така конструкція може призводити до конфліктів інтересів, коли Президент України і Кабінет Міністрів України мають різні політичні пріоритети. У результаті діяльність місцевих адміністрацій стає менш стабільною та залежною від політичної кон'юнктури; зниження ефективності управління – подвійна підпорядкованість ускладнює чітке визначення відповідальності та може призводити до дублювання або суперечності в управлінських рішеннях.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» дійсно закріплена норма (ч. 2 ст. 8), відповідно до якої голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Саме ця конструкція породжує колізію у правовому регулюванні, адже вона поєднує два різні центри влади – Президента та Кабінет Міністрів – у процедурі призначення [63], у Конституції України (ч. 4 ст. 118) чітко закріплено, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України [38]. Кабінет Міністрів України функціонує як колегіальний орган, що зумовлює необхідність чіткого

визначення процедури внесення подання щодо призначення голів місцевих державних адміністрацій: чи здійснюється воно одноосібно Прем'єр-міністром, чи ухвалюється рішенням уряду в цілому. Наявна модель, у якій ключова роль належить Президенту, фактично зміщує акцент із урядової вертикалі на президентську, що ускладнює належну координацію між місцевими державними адміністраціями та Кабінетом Міністрів.

У випадку політичної напруги чи конфлікту між главою держави та урядом така конструкція не лише підриває авторитет державної влади в очах суспільства, але й істотно знижує ефективність реалізації державної політики, особливо у сфері регіонального управління. Відсутність узгодженого механізму призначення голів місцевих державних організацій створює ризики політичної залежності та нестабільності, що суперечить принципам правової визначеності та ефективності державного управління [17, с. 134]. Нинішня модель законодавчого врегулювання взаємовідносин між урядом та місцевими органами виконавчої влади містить внутрішні суперечності, які створюють підґрунтя для конфліктів у реалізації єдиної державної політики. З одного боку, процедура призначення керівників місцевих державних адміністрацій та формування їхньої організаційної структури фактично наділяє ці органи можливістю проводити відносно автономну економічну політику на відповідних територіях. З іншого боку, відсутність чіткого законодавчого визначення компетенції та порядку діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади у сфері економічного регулювання відкриває простір для довільного трактування їхніх повноважень та самостійних управлінських рішень [72, с. 21-22].

Слід акцентувати, що районні державні адміністрації нерідко реалізують функції, які прямо не закріплені у Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Хоча ч. 2 ст. 13 цього закону передбачає можливість вирішення інших питань, віднесених законами до їхньої компетенції, на практиці трапляються випадки, коли такі повноваження визначаються не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами. Це створює ситуацію правової невизначеності та розширює поле для дискреційних рішень. Додатково варто

звернути увагу на те, що місцевим державним адміністраціям можуть делегуватися функції, які паралельно виконуються іншими органами виконавчої влади. Такий перетин компетенцій призводить до дублювання управлінських завдань, ускладнює координацію між різними рівнями виконавчої влади та знижує ефективність державного управління [63].

Відповідно до пункту 11 статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації наділені повноваженнями здійснювати державний контроль у межах, визначених Конституцією та законами України, зокрема щодо дотримання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та вимог дорожнього руху [63]. Варто підкреслити, що контроль за дотриманням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та вимог дорожнього руху, який формально віднесений до компетенції місцевих державних адміністрацій, фактично реалізується Міністерством внутрішніх справ України. Це означає, що законодавче закріплення відповідних функцій за місцевими державними адміністраціями має радше загальний характер і не відповідає реальній практиці їх виконання.

Частина 2 статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює механізм контролю за законністю та доцільністю актів голів місцевих державних адміністрацій. Згідно з цією нормою, розпорядження, що суперечать Конституції України, законам, рішенням Конституційного Суду чи іншим актам законодавства, а також ті, які визнаються недоцільними, неекономними або неефективними за результатами їх реалізації, можуть бути скасовані різними суб'єктами: Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або у судовому порядку [63].

Згідно із п. 2 розділу 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», міська та районні ради столиці мають право вирішувати питання щодо формування власних виконавчих органів, які створюються на базі відповідних державних адміністрацій. При цьому ці органи одночасно виконують функції

державної виконавчої влади. Така конструкція є унікальною особливістю організації виконавчої влади в Києві, адже поєднує дві моделі управління: місцеве самоврядування через виконавчі органи рад; державне управління через місцеві державні адміністрації [64]. Фактично у столиці України сформувалася унікальна модель організації виконавчої влади: виконавчі органи міської та районних рад одночасно виконують функції класичних виконкомів органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Такий «подвійний статус» означає, що вони діють як інституції самоврядного рівня, реалізуючи рішення рад, і водночас виконують завдання державної виконавчої влади, забезпечуючи реалізацію загальнодержавної політики.

Оцінюючи сучасний стан правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, слід констатувати його фрагментарність та недостатність. Значна частина органів виконавчої влади, включно з місцевими адміністраціями, не має чітко визначеного правового статусу та процедур діяльності на рівні законів. У більшості випадків регулювання здійснюється підзаконними актами – указами Президента України чи постановами Кабінету Міністрів України. Така практика пояснюється об'єктивною складністю законодавчого врегулювання всього спектра питань, що виникають у сфері виконавчої влади.

Водночас Конституція України прямо встановлює, що організація та діяльність органів виконавчої влади повинні регулюватися виключно законами. Це породжує сумніви щодо легітимності окремих органів, створених або функціонуючих на підставі підзаконних актів.

З огляду на зазначене, доцільним видається ухвалення спеціального закону Верховною Радою України, який би делегував Президенту України та Кабінету Міністрів України право врегульовувати організаційні та функціональні питання виконавчої влади до моменту прийняття відповідних законів. Такий підхід дозволив би усунути існуюче юридичне протиріччя, забезпечити узгодженість правової системи та підвищити стабільність функціонування виконавчої вертикалі.

У системі правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади саме підзаконні нормативно-правові акти займають найбільшу частку. Це пояснюється тим, що вони здатні більш детально врегульовувати специфічні питання організації та функціонування адміністрацій, які не завжди можуть бути охоплені законами. Крім того, у випадках, коли законодавче регулювання відсутнє або є неповним, саме підзаконні акти виконують компенсаторну функцію, заповнюючи прогалини у правовому полі.

Важливо зазначити, що така практика поширюється не лише на місцеві державні адміністрації, а й на інші органи виконавчої влади, діяльність яких часто визначається указами Президента України чи постановами Кабінету Міністрів України. З одного боку, це забезпечує оперативність та гнучкість управління, а з іншого – створює ризики надмірної залежності від підзаконних актів, що може суперечити конституційному принципу регулювання організації та діяльності виконавчої влади виключно законами України.

Ефективність законодавства може бути осмислена у двох взаємопов'язаних площинах — вузькій та широкій. У першому випадку вона трактується крізь призму формально-логічного аналізу, коли увага зосереджується на співвідношенні між закріпленими у правовій нормі цілями та завданнями і фактичними результатами її застосування. При цьому такі характеристики, як сутність чи внутрішня структура правових норм, залишаються поза розглядом. Важливим чинником виступає зовнішнє середовище, у якому реалізується правове регулювання, адже саме воно значною мірою визначає рівень досягнутої ефективності. У такому підході ефективність постає як показник, що дозволяє оцінити ступінь впливу правових норм на врегулювання суспільних відносин.

У широкому ж розумінні ефективність законодавства розглядається комплексно – через аналіз його сутності, внутрішньої будови, властивостей, взаємозв'язків та взаємозалежностей усіх елементів правового регулювання. Тут вона виступає не просто як вимірюваний показник, а як системна детермінанта, що формується з певної сукупності складових і відображає цілісність та узгодженість правової системи. Такий підхід дозволяє оцінити ефективність не

лише з точки зору результативності окремих норм, а й у контексті функціонування законодавства як єдиного механізму регулювання суспільних процесів.

При оцінюванні категорії «ефективність законодавства» важливо виходити з системного підходу, який передбачає розгляд правових норм не ізольовано, а у взаємозв'язку з усією системою суспільних відносин та нормативних приписів. Це означає, що ефективність окремої правової норми не може бути визначена без урахування її місця у загальній структурі законодавства та взаємодії з іншими елементами правового регулювання. З огляду на це, можна стверджувати про існування прямої залежності між результативністю механізму дії конкретної норми та ефективністю законодавства в цілому. Відтак, для забезпечення належного рівня правового регулювання необхідно створити таку структуру законодавства, яка включала б не лише закони, але й підзаконні нормативні акти, що приймаються у логічній послідовності та узгоджуються між собою. Причому ця узгодженість має забезпечуватися не лише в межах окремих галузей права, а й у масштабі всієї правової системи [51, с. 310].

Ефективність законодавства у сфері регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади має специфічний характер, оскільки саме тут відбувається безпосереднє застосування норм права у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. Закони та підзаконні нормативні акти не лише визначають загальні правила, а й конкретизують їх, забезпечуючи практичне виконання управлінських функцій на місцях.

З огляду на це, ключовим узагальнюючим критерієм оцінки ефективності такого законодавства слід вважати здатність правових норм створювати умови для досягнення реальних і позитивних результатів у діяльності місцевих адміністрацій. Йдеться не лише про формальне дотримання законодавчих вимог, а й про забезпечення якісних показників управління – результативності, економності, доцільності та відповідності суспільним потребам.

Створення концепції ефективності законодавства у сфері державного управління є одним із ключових завдань правової держави, адже саме від його

належного вирішення залежить усунення значної кількості проблем, пов'язаних із неоднозначним тлумаченням законів, указів, постанов та інших нормативних актів. Визначення місця і ролі кожного правового явища у системі права дозволяє уникнути суперечностей та забезпечити узгодженість правового регулювання як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Ефективність законодавства проявляється лише тоді, коли прийняття нормативного акта зумовлене реальними потребами суспільства, а методи та принципи правового регулювання відповідають об'єктивним тенденціям розвитку суспільних відносин. Важливими передумовами результативності є доцільність правового акта, його відповідність існуючим соціальним реаліям та узгодженість із загальним напрямом розвитку законодавства.

Ключовою проблемою сучасного законодавства у сфері державного управління є його очевидна відстороненість від реальних суспільних процесів. Норми права часто не здатні адекватно реагувати на соціально-економічні, політичні та духовно-моральні зміни, що відбуваються в суспільстві, а також не забезпечують належного аналізу їх причин і прогнозування тенденцій розвитку. У результаті законодавство втрачає здатність бути дієвим інструментом трансформації суспільства, його вплив на правову свідомість громадян істотно знижується, а авторитет у масовій свідомості падає [29, с. 94].

Найбільш показовим критерієм ефективності законодавства у сфері діяльності місцевих органів виконавчої влади виступає його здатність безпосередньо впливати на організаційний рівень та функціонування механізму державного управління. Саме через нормативне регулювання визначаються структура, порядок роботи та межі компетенції місцевих адміністрацій, що забезпечує узгодженість їхньої діяльності з загальнодержавною політикою.

Регулюючий вплив законодавства на діяльність місцевих органів виконавчої влади має бути спрямований на формування цілісної моделі їх функціонування, яка забезпечує досягнення найбільшого позитивного результату у сфері державного управління. Це означає, що законодавство повинно не лише визначати загальні принципи діяльності, а й чітко закріплювати

правове становище місцевих адміністрацій, їхню структуру, статус посадових осіб та порядок організації роботи.

Основними завданнями у цьому контексті є: науково обґрунтоване визначення обсягу прав та обов'язків місцевих органів виконавчої влади; закріплення завдань та функцій у відповідності до потреб державного управління; встановлення співвідпорядкованості та механізмів взаємодії між різними рівнями виконавчої влади; регламентація відповідальності посадових осіб за результати управлінської діяльності [39, с. 102].

Одним із дієвих способів визначення ефективності нормативного акта справді може бути його попередня апробація на окремому рівні – регіональному, галузевому чи іншому. Такий підхід дозволяє: перевірити практичну дієвість норм у конкретних умовах до їх загальнодержавного впровадження; виявити недоліки та суперечності у регулюванні ще на етапі експериментального застосування; оцінити відповідність норм реальним суспільним потребам, специфіці певної території чи галузі; забезпечити гнучкість правотворчості, адже результати апробації можуть стати основою для доопрацювання акта [53, с. 14-15].

Окрім об'єктивних чинників, що визначають ефективність державного управління, значну роль відіграють і суб'єктивні фактори, пов'язані з діяльністю конкретних посадових осіб. Насамперед це стосується нормотворчої та правозастосовчої практики, адже саме від рівня професійної підготовки, правової культури та усвідомлення значення нормативних актів залежить якість управлінських рішень.

Проблема полягає в тому, що не всі державні службовці усвідомлюють, що нормативні акти, які регулюють діяльність апарату управління, мають не формальний, а реальний регулюючий вплив. Вони визначають порядок роботи, структуру, компетенцію та відповідальність органів виконавчої влади, а отже – безпосередньо впливають на результативність управління.

Ефективність законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, справді має комплексний характер і визначається як

об'єктивними факторами (стан правової бази, узгодженість нормативних актів, відповідність суспільним потребам), так і суб'єктивними (рівень правової культури посадових осіб, якість нормотворчої та правозастосовчої діяльності, управлінська компетентність).

Вдосконалення такого законодавства повинно розглядатися як пріоритет державної внутрішньої політики, адже саме від його якості залежить: результативність діяльності місцевих адміністрацій, їх здатність ефективно реалізовувати державну політику; забезпечення правової визначеності та узгодженості у системі виконавчої влади; формування довіри суспільства до державних інституцій, підвищення авторитету права; позитивні зрушення у врегулюванні суспільних відносин загалом, що сприяє стабільності та розвитку держави.

Висновки до першого розділу

1. Система державних органів України функціонує як цілісний апарат держави, побудований на принципі поділу влади, що забезпечує узгодженість та стабільність управління. Вона не лише формально організована, а й виконує роль інституційного фундаменту, який гарантує законність, безперервність та ефективність реалізації державної влади на всій території країни.

2. Виконавча влада є самостійною гілкою державної влади, яка має специфічне функціональне призначення – практичне виконання законів, організацію управління суспільними процесами та забезпечення реалізації державної політики. Її діяльність характеризується оперативністю, підзаконністю та спрямованістю на досягнення публічних інтересів.

3. У науковому дискурсі виконавча влада розглядається як багатокomпонентне явище, що поєднує правозастосовчу, організаційну та управлінську складові. Така комплексність дозволяє їй виступати гарантом стабільності державного механізму та забезпечувати ефективне функціонування апарату держави.

4. Місцеві органи виконавчої влади є ключовою ланкою реалізації

державної політики на територіальному рівні. Вони забезпечують наближення управлінських рішень до потреб громадян, сприяють розвитку територіальних громад та виконують стратегічні завдання держави у соціально-економічній та політичній сферах.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Організація та функціонування місцевих органів виконавчої влади

Функціонування органів виконавчої влади проявляється через здійснення ними конкретних дій, що відображають сутність управлінської діяльності. У науковій літературі прийнято розрізняти дві основні групи таких форм – правові та організаційні (неправові). Правові форми діяльності являють собою зовнішньо виражені та юридично закріплені акти органів чи посадових осіб, які ухвалюються в межах їхньої компетенції та спричиняють виникнення, зміну або припинення правових відносин. Вони безпосередньо пов'язані з процесом встановлення та застосування норм права, що зумовлює настання визначених юридичних наслідків. Саме у правових формах найбільш чітко простежується владно-розпорядчий характер повноважень, які держава делегує органам управління для реалізації їхніх функцій. Організаційні ж форми, на відміну від правових, не мають безпосереднього юридичного результату, проте забезпечують внутрішню упорядкованість управлінських процесів і створюють умови для ефективного виконання правових рішень [53, с. 141].

Найбільш розгорнута класифікація правових форм діяльності органів виконавчої влади може бути представлена за низкою критеріїв, що дозволяють комплексно охарактеризувати їх зміст та функціональне призначення.

1. Ступінь юридичного вираження. Виділяють основні форми (прийняття правових актів, укладання адміністративних договорів, емісія цінних паперів) та похідні, які ґрунтуються на них і мають опосередкований правовий характер (реєстраційні, дозвільні, контрольні, наглядові, ліцензійні тощо). Важливо враховувати, що юридично значущі дії – перевірки, ревізії, складання протоколів – не лише передують ухваленню актів, а й формують основу для їх прийняття.

2. Результативність. Форми можуть бути спрямовані на позитивне

регулювання суспільних відносин або на реагування на негативні явища у сфері виконавчої влади.

3. Спрямованість. Розрізняють зовнішній вплив (на суспільні відносини у сфері державного управління) та внутрішній (на діяльність управлінського персоналу).

4. Обсяг дії. Форми можуть мати загальнообов'язковий характер або бути адресованими конкретним суб'єктам.

5. Суб'єктний склад. Воля може виражатися одним органом (правові акти) або кількома учасниками (адміністративно-правові договори).

6. Ініціатива застосування. Дії можуть здійснюватися за власною ініціативою органів виконавчої влади, за дорученням вищих інстанцій або за зверненням інших учасників управлінських відносин (громадян, медіа, результатів соціологічних опитувань).

7. Умови застосування. Форми реалізуються як у звичайних умовах, так і в особливих ситуаціях – під час надзвичайного чи воєнного стану.

8. Взаємодія з іншими гілками влади. Використовуються у відносинах із законодавчими та судовими органами.

9. Об'єкт управлінського впливу. Спрямовані на юридичних осіб, громадян або іноземців.

10. Юридичний зміст. Можуть бути дозвільними, заборонними чи наказовими.

11. Характер вирішення питань компетенції. Поділяються на процедурні (підготовка та ухвалення управлінських рішень) та процесуальні (здійснення адміністративного провадження).

Правові форми діяльності органів виконавчої влади відображають реалізацію ними владних повноважень у різних напрямках – правоустановчому, правозастосовчому, регулятивному та правоохоронному. Ключовим критерієм їх характеристики виступає зміст, який визначає функціональне призначення кожної форми.

Правоустановча форма охоплює процес створення, зміни чи скасування

правових норм. Вона реалізується через розробку та прийняття адміністративних актів, що передбачає кілька послідовних етапів: виникнення потреби у правовому регулюванні, підготовку проекту, його обговорення та ухвалення компетентним органом, а також офіційне оприлюднення. Ця форма є складною, оскільки включає значну кількість процедур адміністративної правотворчості, які деталізують завдання та функції управління, закріплені Конституцією та законами України. Важливо підкреслити, що правотворча діяльність виконавчої влади має підзаконний характер і здійснюється виключно у межах закону.

Правозастосовча форма спрямована на реалізацію норм права у конкретних випадках, що передбачає вирішення управлінських спорів та забезпечення виконання законів і підзаконних актів. Вона охоплює такі функції, як організація, облік, розпорядництво, кадрове забезпечення. Її структура включає встановлення фактичних обставин справи, пошук відповідної правової норми, визначення її юридичного значення, тлумачення змісту, ухвалення рішення та видання індивідуального адміністративного акта.

Регулятивна форма має на меті створення умов для позитивного управління, орієнтованого на забезпечення суспільного добробуту. Вона реалізується через державне регулювання, прогнозування, планування, координацію та керівництво у різних сферах – економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній. Саме завдяки цій формі забезпечується дотримання прав та законних інтересів громадян, а також підтримується належний порядок управління.

Правоохоронна форма пов'язана з виконанням контрольно-наглядових функцій. Вона спрямована на захист прав і свобод громадян, застосування заходів адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб, використання спеціальних засобів впливу. Її головне призначення – охорона встановленого порядку управління та забезпечення законності у діяльності органів виконавчої влади й посадових осіб.

У практиці органів виконавчої влади, включно з місцевими адміністраціями, правові форми найчастіше реалізуються через два основні інструменти – адміністративні акти та адміністративні договори, які є базовими засобами

юридичного вираження управлінських рішень.

У науковій доктрині вихідним положенням при визначенні поняття нормативно-правового акта органу виконавчої влади вважається теза про те, що такий акт виступає специфічною юридичною формою реалізації функцій виконавчих та розпорядчих органів держави. Саме через нього відбувається зовнішнє закріплення управлінських рішень і надання їм обов'язкової сили. Методи адміністративно-правового регулювання, які застосовуються у сфері державного управління, набувають свого реального змісту лише у відповідних формах. Іншими словами, форма є не просто технічним інструментом, а відображенням сутності самого методу регулювання. Вона демонструє, яким чином владні приписи трансформуються у юридично значущі дії та акти, що забезпечують виникнення, зміну чи припинення правовідносин [47, с. 50]. Оскільки саме через форми діяльності відбувається практична реалізація методів адміністративно-правового регулювання, їх вибір та вдосконалення безпосередньо визначають результативність управлінських процесів. Ефективність застосування адміністративно-правових методів значною мірою залежить від того, наскільки оптимально органи виконавчої влади використовують правові та організаційні форми у своїй роботі. Особливо це проявляється на місцевому рівні, де якість правових актів, адміністративних процедур та організаційних заходів безпосередньо впливає на реальне забезпечення прав громадян, належне функціонування управлінського апарату та узгодженість дій між різними суб'єктами публічної влади.

Правові форми реалізації методів адміністративно-правового регулювання визначаються чинним законодавством і закріплюються у спеціальних нормативних актах – положеннях, статутах та інших документах, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, установ та посадових осіб. Використання саме тих форм, які передбачені законом для конкретних методів впливу, є обов'язковою умовою належного вирішення управлінських завдань.

Ігнорування встановленої форми може призвести до визнання дій суб'єкта управління недійсними, їх оскарження або навіть до настання юридичної

відповідальності. Саме тому питання правових форм має не лише теоретичне, а й практичне значення для забезпечення законності та ефективності державного управління.

У науковій літературі, як українській, так і зарубіжній, існують різні підходи до визначення поняття адміністративно-правового акта. Одні автори акцентують увагу на його ролі як інструмента владного впливу, інші — на його функції юридичного закріплення управлінських рішень. Це свідчить про багатогранність категорії та необхідність її подальшого дослідження у контексті розвитку адміністративного права.

У науковій літературі поняття акта державного управління трактується неоднозначно, що зумовлює існування кількох підходів до його визначення. Перший підхід розглядає акт державного управління як юридичну форму реалізації виконавчої та розпорядчої діяльності, яка здійснюється усіма органами державної влади. Другий підхід ототожнює його з будь-яким юридичним актом, що видається органами державного управління незалежно від його змісту чи спрямованості. Третій підхід обмежує поняття акта державного управління лише тими юридичними актами, які ухвалюються виконавчими та розпорядчими органами державної влади безпосередньо у процесі здійснення функцій державного управління.

Акт управління можна визначити як офіційне юридично-владне розпорядження органу виконавчої влади, що відображає його волевиявлення та закріплює обов'язкові приписи для конкретних адресатів. Його зміст зумовлений природою виконавчої влади, яка має організаційно-розпорядчий характер і спрямована на забезпечення реалізації державної політики.

Адміністративний акт управління у правовій доктрині розглядається як особлива юридична форма реалізації управлінських рішень держави. Його видання означає, що орган виконавчої влади або посадова особа вирішує конкретне питання, яке виникає в процесі виконання завдань та функцій державного управління.

Насамперед адміністративний акт має імперативний характер: він містить

обов'язкові приписи, невиконання яких тягне юридичні наслідки правоохоронного змісту, зокрема дисциплінарну чи адміністративну відповідальність. Видавати такі акти можуть лише уповноважені суб'єкти у межах своєї компетенції та відповідно до законодавства і підзаконних актів.

Зазвичай адміністративний акт оформлюється як письмовий документ, проте він може існувати й в усній формі. Його зміст може бути спрямований на встановлення загальних правил поведінки (нормотворчий аспект) або на врегулювання конкретних управлінських відносин (правозастосовчий аспект). У першому випадку акт створює юридичне підґрунтя для виникнення чи зміни правовідносин, у другому – виступає безпосереднім юридичним фактом, що породжує, змінює або припиняє конкретні права та обов'язки.

Важливою рисою є те, що адміністративно-правовий акт має бути спрямований на оптимальне вирішення управлінських завдань у межах компетенції органу, а порядок його прийняття регулюється адміністративно-процесуальними нормами. За своїм соціальним змістом він відображає завдання, цілі та методи діяльності виконавчої влади, забезпечуючи вирішення різноманітних ситуацій у сфері державного управління.

Адміністративні акти займають визначене місце в ієрархії актів виконавчої влади, що передбачає їх узгодженість із документами вищих органів. Вони видаються за встановленими процедурами – підготовка проекту, його обговорення, експертиза, затвердження. Хоча єдині загальні правила відсутні, існують відомчі регламенти та спеціальні процедури для окремих органів. При цьому адміністративний акт може бути оскаржений, скасований або щодо нього може бути висунутий протест у встановленому порядку.

Юридичне значення адміністративно-правових актів багатогранне: вони здатні встановлювати, змінювати чи скасовувати норми права, покласти обов'язки на суб'єктів управління або наділяти їх певними правами. У такий спосіб адміністративний акт виступає ключовим інструментом реалізації державної волі у сфері виконавчої влади.

Не всі рішення, що ухвалюються місцевими органами виконавчої влади,

мають нормативний характер і, відповідно, не підлягають обов'язковій державній реєстрації. Це прямо передбачено п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, якою затверджено Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади. Згідно з цією нормою, реєстрації не підлягають: акти персонального характеру – щодо складу комісій, призначення чи звільнення з посад, заохочення працівників тощо; акти одноразового застосування – крім тих, що затверджують положення, інструкції чи інші документи з правовими нормами; оперативно-розпорядчі документи – разові доручення та інші подібні рішення; акти інформативного характеру – якими доводяться до відома підприємств, установ чи організацій рішення вищих органів; організаційні акти – спрямовані на виконання рішень вищих органів або власних рішень міністерств та інших органів виконавчої влади, якщо вони не містять нових правових норм; рекомендаційні, роз'яснювальні та інформаційні документи – методичні рекомендації, роз'яснення (у тому числі податкові), нормативно-технічні документи (стандарти, технічні умови, будівельні норми, правила спортивних змагань, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності тощо) [59].

Нормативно-правовий акт місцевого органу виконавчої влади можна визначити як офіційний письмовий документ, що видається уповноваженим суб'єктом у встановленій законом формі та відповідно до визначеної процедури. Його основне призначення полягає у врегулюванні суспільних відносин шляхом закріплення нормативних приписів. Такі акти мають загальний, неперсоніфікований характер, орієнтовані на багаторазове застосування та не обмежуються одноразовим виконанням. Вони забезпечують стабільність правового регулювання на місцевому рівні, створюють юридичні підстави для виникнення, зміни чи припинення правовідносин та виступають важливим інструментом реалізації функцій виконавчої влади.

Діяльність органів виконавчої влади реалізується не лише у правових, а й у організаційних формах. Останні охоплюють управлінські дії, що не мають

безпосереднього зв'язку з реалізацією владних повноважень, але забезпечують належне функціонування системи управління.

До організаційних форм традиційно відносять: організаційні заходи – проведення нарад, інструктивних та методичних дій, поширення позитивного досвіду, інформування про проблеми в управлінні, розробку рекомендацій, надання практичної допомоги виконавцям, організацію прес-конференцій тощо. Такі заходи застосовуються у звичайному процесі управління і не змінюють правовідносини, що підкреслює їх допоміжний характер; матеріально-технічні дії – ведення документообігу, реєстрація та розсилання документів, обробка інформації, аналітичні розрахунки, вимірювання, забезпечення ресурсами. Вони спрямовані на підтримку ефективності державної служби та створення умов для реалізації управлінських рішень; особливе значення має документування управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади. Саме документи виступають засобом комунікації між суб'єктом і об'єктом управління, забезпечуючи передачу управлінських рішень та їх практичну реалізацію. Відомості, що містяться у документах, визначають якість управлінського процесу та впливають на його результативність.

Водночас українське законодавство здебільшого регулює лише процедури документообігу, не встановлюючи чітких вимог до змісту управлінських документів як місцевих органів виконавчої влади, так і інших державних інституцій. Це створює проблему: відсутність єдиних стандартів знижує ефективність документування, а отже, і якість управлінської діяльності загалом.

Засідання колегії місцевої державної адміністрації становить одну з ключових організаційних форм діяльності виконавчої влади на місцях, адже саме вона забезпечує реалізацію принципу колегіальності у державному управлінні. Колегіальність виступає важливим інструментом демократизації управлінських процесів: вона стимулює активність та ініціативність членів адміністрації, сприяє розвитку критики й самокритики, дозволяє використовувати професійний досвід і знання різних учасників, а також мінімізує ризик ухвалення суб'єктивних чи поверхових рішень.

Разом із тим практика доводить, що колегіальність має застосовуватися лише у випадках, коли цього вимагає складність чи суспільна значущість питання. Надмірне використання колегіальних процедур може призвести до затягування процесів та зниження персональної відповідальності, тоді як голова адміністрації та його заступники здатні оперативно вирішувати значну частину управлінських завдань без порушення законодавства.

Критерієм для визначення, які питання розглядаються колегіально, є їхня важливість та складність. До таких належать, зокрема, обговорення нормативно-правових актів місцевої адміністрації, вирішення питань ліквідації наслідків аварій чи стихійних лих. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569, найбільш значущі питання, що належать до компетенції місцевих державних адміністрацій, вирішуються шляхом колективного обговорення, після чого остаточне розпорядження видає голова адміністрації [60].

У діяльності місцевих державних адміністрацій колегія виступає важливим дорадчим органом, який забезпечує колективне обговорення та прийняття рішень щодо ключових напрямів роботи виконавчої влади на місцях. Її засідання охоплюють широкий спектр питань стратегічного та поточного характеру.

Передусім колегія розглядає перспективи розвитку адміністративно-територіальної одиниці, включаючи прогнози та плани соціально-економічного розвитку, а також визначає шляхи реалізації державних програм на місцевому рівні. Важливим напрямом є аналіз і затвердження проектів бюджету, контроль за дотриманням фінансової та бюджетної дисципліни, ефективним використанням державного майна, здійсненням внутрішнього фінансового контролю та ліквідацією виявлених порушень.

Колегія також розглядає пропозиції щодо вдосконалення діяльності адміністрації, підприємств, установ та організацій, що перебувають у сфері її управління. Значну увагу приділяють питанням забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також оцінці результатів роботи інших суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, якщо це належить до

компетенції адміністрації.

Окремим напрямом є аналіз стану дотримання законодавства у сфері державної служби, кадрової роботи та виконавської дисципліни, що дозволяє забезпечити належний рівень організації управлінських процесів.

Засідання колегії місцевої державної адміністрації виступає основною організаційною формою її діяльності, що забезпечує реалізацію принципу колегіальності у процесі прийняття управлінських рішень. Саме в ході засідань створюються умови для всебічного та об'єктивного обговорення питань, які належать до компетенції адміністрації, з урахуванням професійного досвіду членів колегії та позиції громадськості. Проведення засідань у діловій атмосфері сприяє узгодженню різних точок зору, формуванню зважених рішень та запобігає проявам суб'єктивізму.

Добір питань для порядку денного засідання колегії місцевої державної адміністрації є одним із ключових елементів організації її роботи. Саме від змісту та суспільно-політичної значимості винесених питань залежить рівень управлінської діяльності та здатність адміністрації оперативно реагувати на актуальні виклики регіону.

Раціональне формування порядку денного дозволяє: сконцентрувати увагу на найважливіших напрямках економічного та соціально-культурного розвитку; забезпечити якісне обговорення проблем, уникнувши поверхневого чи формального підходу; підвищити ефективність управління, оскільки обмежена кількість питань (до трьох, включно з одним контрольним) дає змогу глибоко й по-діловому їх розглянути; зміцнити відповідальність посадових осіб за підготовку та реалізацію рішень.

Практика показує, що питання для засідання готуються комісіями, які очолюють заступники голови адміністрації, керівник апарату, начальники управлінь та відділів або інших структурних підрозділів. Це забезпечує системність і професійність підготовки матеріалів, а також дозволяє врахувати різні аспекти проблеми.

Організація підготовки питань для засідання колегії місцевої державної

адміністрації є складним і багаторівневим процесом, що потребує чіткої координації та відповідальності:

1. Голова комісії виступає ключовою фігурою: він складає план перевірки об'єкта, визначає строки проведення обстежень, залучає необхідних спеціалістів, розподіляє між ними обов'язки та інструктує щодо порядку роботи. Для забезпечення системності комісія може розробляти спеціальні пам'ятки з переліком питань, які слід з'ясувати під час перевірки.

2. Після завершення перевірки комісія узагальнює матеріали, готує довідки, проекти розпоряджень, доповіді та співдовіді. Ці документи передаються до організаційного та загального відділів адміністрації, які координують підготовку засідання.

3. Організаційний та юридичний відділи апарату адміністрації забезпечують відповідність проектів розпоряджень чинному законодавству, допомагають у їх доопрацюванні.

4. Загальний відділ та відділ контролю беруть участь у візуванні проектів, що гарантує їх узгодженість та відповідність внутрішнім вимогам.

5. Заступники голови адміністрації, відповідальні за окремі напрями роботи, також розглядають і візують проекти розпоряджень у межах своєї компетенції.

Практика діяльності місцевих державних адміністрацій переконливо свідчить, що ефективність підготовки важливих питань для засідання колегії значно зростає за умови широкого залучення різних учасників управлінського процесу. До роботи мають бути включені не лише відповідальні працівники апарату, а й спеціалісти галузей, члени виконкомів місцевих рад, представники політичних партій та громадських організацій. Це забезпечує багатосторонній аналіз проблеми та врахування різних точок зору.

Важливим інструментом є публічне попереднє обговорення проектів розпоряджень, особливо тих, що стосуються економічного та соціального розвитку території. Завчасна публікація проектів у пресі сприяє прозорості діяльності адміністрації, зміцнює зв'язок влади з населенням, дозволяє отримати пропозиції та рекомендації від громадян, що підвищує легітимність і якість

управлінських рішень.

Розпорядження, прийняте на засіданні колегії, має відповідати принципам оперативності, конкретності та диференційованості. Воно повинно: відображати реальний стан справ у відповідній сфері; враховувати специфічні умови часу та місця; визначати реальні завдання і заходи; чітко формулювати права та обов'язки адресатів; передбачати організаційні форми і методи виконання.

Практика показує, що дієвими є лише ті рішення, які враховують наявні матеріально-технічні та трудові ресурси, містять конкретні завдання, строки їх виконання та визначених відповідальних осіб. Ключовим чинником ефективності є налагоджений контроль за виконанням, адже саме він забезпечує перетворення управлінських рішень із формальних документів у реальні результати діяльності.

У своїй діяльності місцеві органи виконавчої влади дійсно повинні використовувати весь спектр правових інструментів, які надають їм можливість ефективно реалізовувати покладені функції. Це забезпечує не лише виконання конкретних управлінських завдань, а й дотримання принципу законності у сфері державного управління.

Водночас важливу роль відіграє законодавча влада, яка має створювати належне правове поле для діяльності виконавчих органів. Саме на рівні законодавства повинні бути закріплені чіткі повноваження місцевих державних адміністрацій, включно з можливістю укладати адміністративні договори як інструмент реалізації управлінських рішень.

Адміністративний договір у цьому контексті може стати дієвим механізмом координації між органами влади, підприємствами, установами та організаціями, дозволяючи узгоджувати спільні дії для досягнення суспільно значущих результатів. Проте обов'язковою умовою має бути чітке визначення відповідальності органів виконавчої влади за управління конкретною сферою суспільного життя. Це унеможливить розмивання компетенції та забезпечить персональну відповідальність за результати діяльності.

Компетенція як елемент адміністративно-правового статусу органу

виконавчої влади справді є фундаментальною категорією, без якої неможливо уявити ефективне функціонування державного управління. Вона виконує кілька ключових функцій: визначальна (окреслює межі діяльності органу, тобто коли, у яких випадках і яким чином він має діяти); змістовна (розкриває обсяг функцій та їх реальну міру у конкретній сфері суспільних відносин); практична (забезпечує перетворення принципів і завдань державного управління з декларацій у конкретні управлінські заходи); ідеологічна та процедурна (створює підґрунтя для реалізації завдань у відповідності до законодавства, формуючи баланс між правовими нормами та управлінською практикою).

Саме тому дослідники справедливо називають компетенцію центральним [70, с. 9], базовим елементом адміністративно-правового статусу владних суб'єктів. Вона є своєрідним "ядром", навколо якого вибудовується вся система прав і обов'язків органу виконавчої влади, а також визначається його місце у структурі державного механізму [19; 23, с. 247; 69, с. 157].

У науковій літературі немає єдиної усталеної позиції щодо структури компетенції органів виконавчої влади, що пояснюється багатогранністю самої категорії. Беззаперечною складовою компетенції визнаються повноваження, адже саме вони визначають юридично закріплену можливість органу діяти у певній сфері. Проте різні дослідники пропонують ширше бачення структури компетенції, включаючи до її складу: предмети відання – сфери суспільних відносин, у яких орган має право діяти; права і обов'язки – юридично визначені можливості та зобов'язання органу чи посадових осіб; відповідальність – як елемент, що забезпечує належне виконання компетенції; функції – основні напрями діяльності органу; завдання та цілі – стратегічні орієнтири, які визначають спрямованість діяльності; задачі та методи – конкретизовані інструменти реалізації функцій [69, с. 155-156].

У науковій дискусії щодо структури компетенції органів виконавчої влади немає абсолютної єдності, адже кожна позиція має відносний характер і формується залежно від предмета та мети дослідження. Саме тому в окремих підходах до її змісту включаються цілі, функції чи завдання, які за своєю

природою належать до ширшого блоку адміністративно-правового статусу. Вони не можуть бути поставлені на один рівень із повноваженнями, що фіксують конкретні способи поведінки та визначають юридичні межі діяльності.

Разом із тим, коли компетенція аналізується ізольовано – без звернення до категорії «статус» як більш загального рівня – дослідники неминуче виявляють функції та завдання, що супроводжують її реалізацію. Практична необхідність оперувати цими явищами змушує включати їх до змісту поняття компетенції, навіть якщо це методологічно некоректно. Такий підхід піддається критиці, проте він наочно демонструє значущість компетенції та її тісний зв'язок з іншими елементами адміністративно-правового статусу. У цьому сенсі компетенція виступає не лише як набір повноважень, а й як концентрований вираз ширших управлінських завдань, які виявляються під час її дослідження та нерідко помилково ототожнюються з її власним змістом.

Компетенцію доцільно розглядати як юридично визначений комплекс владних повноважень, закріплених у законодавстві, що надає органу виконавчої влади можливість реалізовувати покладені на нього державою функції та завдання. Вона виступає своєрідним правовим інструментом, який окреслює межі діяльності органу, визначає його роль у системі публічного управління та забезпечує практичне втілення державної політики у відповідній сфері суспільних відносин [54, с. 12]. Якщо абстрагуватися від другорядних характеристик компетенції, таких як її цільова спрямованість чи визначення уповноваженого суб'єкта, то вона постає передусім як сукупність повноважень, закріплених у законодавстві. Саме аналіз цих повноважень дає змогу окреслити реальні межі управлінських можливостей державних інспекцій, визначити їх потенціал у регулюванні суспільних відносин та оцінити ефективність виконання покладених функцій. Водночас такий аналіз дозволяє виявити, наскільки існує потреба у доповненні компетенції іншими елементами – наприклад, питаннями підвідомчості, які деталізують сферу діяльності та уточнюють механізми реалізації владних рішень.

У довідкових джерелах поняття «повноваження» трактується як надане

суб'єкту право на здійснення певних дій або як комплекс прав, закріплених за фізичною чи юридичною особою відповідними органами влади. Іншими словами, повноваження виступають формою легітимного дозволу діяти у визначених межах, що забезпечує можливість реалізації функцій та завдань у сфері публічного управління. Це поняття має подвійний вимір: з одного боку, воно окреслює юридичні права, а з іншого – визначає обсяг відповідальності, яка виникає у процесі їх реалізації [21, с. 1000]. У різних галузях знань поняття «повноваження» трактується по-різному. У менеджменті воно часто зводиться лише до сукупності прав, що надаються суб'єкту для виконання певних завдань. Такий підхід є поширеним, проте для юридичної науки він виявляється недостатнім і потребує уточнень. У правовій площині повноваження не можуть обмежуватися лише правами, адже вони завжди передбачають і відповідні обов'язки. Саме тому в енциклопедичній літературі пропонується більш комплексне визначення: повноваження — це сукупність прав та обов'язків державних органів, громадських організацій, посадових і інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для реалізації покладених функцій. Такий підхід дозволяє розглядати повноваження як юридичний інструмент, що забезпечує баланс між можливістю діяти та необхідністю нести відповідальність за результати діяльності, і тим самим відображає їхню справжню природу у системі адміністративного права [74, с. 590].

У науковому розумінні поняття «повноваження» характеризується трьома базовими ознаками, які дозволяють чітко окреслити його сутність: зміст – повноваження не зводяться лише до наданих прав, а охоплюють також обов'язки, що забезпечують реальне виконання управлінських функцій; мета – вони існують не самі по собі, а спрямовані на реалізацію покладених державою функцій та завдань, тобто мають чітке цільове призначення; форма – закріплюються у встановленому законодавством порядку, що гарантує їх легітимність і визначає процедури реалізації.

Поєднання у визначенні повноважень не лише прав, а й обов'язків надає

цьому поняттю специфічного юридичного змісту. Саме така двоєдина структура відрізняє його від суто філологічного трактування, де повноваження фактично зводяться до права, наданого для виконання певної дії. У правовій науці ж акцент робиться на тому, що будь-яке право органу чи посадової особи невіддільне від відповідальності за його реалізацію.

У науковому осмисленні категорії «повноваження» важливо підкреслити, що поєднання прав та обов'язків не слід тлумачити як просту сукупність окремих моделей дозволеної чи необхідної поведінки. Йдеться про більш складне явище: одна й та сама правомочність може водночас мати ознаки права і обов'язку, утворюючи своєрідний право-обов'язок. Повноваження у цьому сенсі виступає як юридично закріплене право на здійснення певних дій у взаємовідносинах із фізичними чи юридичними особами. Однак, якщо існують достатні правові та фактичні підстави для його реалізації, воно перетворюється на обов'язок, адже належне виконання таких дій є вимогою суспільства та держави. Саме тому в практиці та доктрині нерідко виникає тенденція ототожнювати повноваження переважно з обов'язками, що відображає їхню соціальну спрямованість та відповідальність за результат управлінської діяльності [41, с. 227].

З огляду на викладене, слід підкреслити, що не кожне право може бути віднесене до категорії «повноважень». Неправомірним було б включати сюди авторські права, процесуальні права учасників судового розгляду чи права споживачів, адже вони не містять елементу владного зобов'язання. Повноваження виникає лише тоді, коли можливість здійснення певної дії поєднана з обов'язком реалізувати її належним чином у відносинах з іншими суб'єктами. Тобто диспозитивність тут обмежена відповідальністю за якісне виконання наданої правомочності. Саме ця особливість відрізняє повноваження від інших видів прав і робить його ключовим інструментом у сфері публічного управління. При цьому характер конкретної дії може мати другорядне значення, адже визначальним є наявність юридично закріпленого обов'язку діяти в інтересах суспільства та держави.

Компетенція у структурі правового статусу органу виконавчої влади посідає

центральне місце, адже саме вона конкретизує межі та зміст його діяльності. Вона формується як сукупність владних повноважень, що реалізуються у визначених сферах суспільних відносин. У її складі можна виокремити два ключові елементи: права та обов'язки, які забезпечують участь органу у владних відносинах, включно з можливістю приймати нормативні акти та здійснювати інші юридично значущі дії. Вони визначають практичні способи реалізації державної влади та закріплюють відповідальність за їх виконання, а також підвідомчість, що окреслює правове поле діяльності органу, тобто коло об'єктів, предметів та справ, на які поширюються його владні повноваження. Саме цей елемент встановлює межі компетенції та запобігає виходу за рамки законодавчо визначених функцій.

Компетенція може бути осмислена не лише як сукупність владних повноважень, а й у різних аналітичних площинах. Зокрема, її доцільно розглядати у функціональному аспекті, коли акцент робиться на конкретних напрямках діяльності – плануванні, організації, контролі, координації тощо. Такий підхід дозволяє оцінити, як саме компетенція реалізується у практичних управлінських процесах.

Водночас компетенція проявляється у суб'єктному вимірі, тобто у відносинах із іншими державними та муніципальними органами, підприємствами, установами, організаціями чи громадянами. Це підкреслює її роль як інструмента взаємодії між різними учасниками публічного управління.

Особливе значення має аналіз компетенції органів загальної компетенції, які охоплюють широкий спектр сфер суспільного життя. У цьому випадку її необхідно досліджувати у галузевому розрізі – оборона, освіта, охорона здоров'я, транспорт, культура тощо. Такий підхід дозволяє виявити специфіку реалізації владних повноважень у кожній окремій галузі та забезпечує комплексне розуміння ролі органів виконавчої влади у системі державного управління [8, с. 459-460].

Слід підкреслити, що наведені складові елементи окреслюють правовий статус органів виконавчої влади лише у загальних рисах, формуючи його як

комплексну юридичну категорію. У систематизованому вигляді характеристики правового статусу можна подати так: визначення призначення органу та його ролі у структурі виконавчої влади; закріплення мети створення органу, окреслення сфери його відання та напрямів діяльності; формулювання завдань і функцій, які він має реалізовувати; встановлення повноважень (прав та обов'язків), необхідних для виконання визначених завдань і функцій у межах відповідної галузі чи сфери; визначення порядку прийняття рішень та видів актів, що видаються органом; закріплення відповідальності органу, його керівника та посадових осіб за порушення законності при здійсненні владних повноважень; регламентація порядку формування структури, кадрового складу, фінансування та процедури ліквідації органу; встановлення механізмів прийняття, реалізації та контролю рішень; забезпечення органу та його підрозділів необхідною інформаційною базою [30, с. 147].

Призначення місцевих державних адміністрацій та їхнє місце у системі органів виконавчої влади визначається Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно з цими нормативними актами, виконавчу владу на рівні областей, районів, районів Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі здійснюють відповідні обласні, районні та міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація виступає як територіальний орган виконавчої влади, що входить до єдиної системи органів виконавчої влади держави. У межах наданих законом повноважень вона реалізує виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також виконує делеговані їй функції від місцевих рад. Варто зазначити, що правовий режим діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій має певні особливості, які закріплюються окремими законами України. Це зумовлено специфікою їхнього статусу як адміністративних центрів загальнодержавного значення [63].

Місцеві державні адміністрації виконують кілька ключових функцій у системі виконавчої влади. По-перше, вони здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці,

забезпечуючи реалізацію державної політики на місцях. По-друге, ці органи мають можливість реалізовувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, що підкреслює їхню роль як інструмента взаємодії між державою та територіальними громадами. По-третє, діяльність Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій регламентується спеціальними законами, що враховують особливий статус цих міст.

Виконавчо-розпорядча діяльність місцевих адміністрацій має чітко виражений державно-владний характер. Її сутність полягає у здійсненні державного управління на місцевому рівні, забезпеченні виконання законів та інших нормативних актів. Для цього використовуються як організаційні, так і правові засоби, що гарантують ефективність управлінських процесів.

Дійсно, питання розмежування компетенції між обласними та районними державними адміністраціями залишається одним із найбільш дискусійних у сфері адміністративного права. Аналіз положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема статей 13-16, показує, що законодавець визначає загальні напрями діяльності місцевих адміністрацій, проте не встановлює чіткої межі між функціями обласного та районного рівнів [63].

Вирішення проблеми розмежування функцій між обласними та районними державними адміністраціями може бути досягнуте шляхом ліквідації районних державних адміністрацій та передачі частини їхніх повноважень виконавчим комітетам районних рад. Такий підхід має низку аргументів, що обґрунтовують його доцільність: усунення дублювання функцій: передача повноважень органам місцевого самоврядування дозволить уникнути паралельного виконання однакових завдань різними рівнями адміністрацій; посилення ролі місцевого самоврядування: виконавчі комітети районних рад отримають реальні інструменти управління, що сприятиме розвитку демократичних засад та децентралізації влади; оптимізація управлінської структури: ліквідація районних державних адміністрацій зменшить кількість ланок у системі виконавчої влади, що зробить її більш компактною та ефективною; раціональне використання ресурсів: скорочення адміністративного апарату дозволить зменшити витрати

на його утримання та спрямувати кошти на розвиток територіальних громад; відповідність сучасним реформам: такий крок узгоджується з тенденціями децентралізації та реформування публічного управління в Україні, спрямованими на передачу реальних повноважень місцевим громадам.

Таким чином, аргументація на користь ліквідації районних державних адміністрацій та передачі їхніх функцій виконавчим комітетам районних рад ґрунтується на кількох ключових факторах:

1. Нижчий рівень виконавчої влади: районні державні адміністрації виконують завдання соціально-економічного розвитку району, проте їхня діяльність орієнтована переважно на захист державних інтересів. Це часто призводить до конфлікту між загальнодержавними пріоритетами та місцевими потребами, які залишаються поза увагою.

2. Відсутність демократичного впливу громадян: мешканці району фактично не мають жодних механізмів впливу на формування та діяльність районних державних адміністрацій. Це суперечить конституційному положенню про народ як носія суверенітету та єдине джерело влади (ч. 1 ст. 5 Конституції України) [38].

3. Невідповідність демократичним і правовим засадам: районні державні адміністрації здійснюють переважно оперативно-організаційний вплив, а не правове управління. Принцип демократизму у їхній діяльності фактично відсутній, що не відповідає курсу України на побудову соціальної, демократичної та правової держави

Особливого правового врегулювання потребує діяльність місцевих державних адміністрацій у Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим, що зумовлено специфікою їхнього статусу. У столиці України виконавча влада функціонує на підставі пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Конституції України та Закону «Про столицю України – місто-герой Київ». Відповідно до цих норм, міська та районні ради Києва мають право формувати власні виконавчі органи на базі державних адміністрацій, які одночасно виконують функції органів державної виконавчої влади. Така подвійна роль є

унікальною рисою правового режиму столиці [64].

З огляду на це, можна зробити висновок, що у Києві місцеві державні адміністрації фактично виступають виконавчими органами відповідних рад, поєднуючи функції державного управління та місцевого самоврядування. Саме ця особливість створює найбільш сприятливі умови для реформування системи місцевих органів виконавчої влади саме у столиці, адже трансформація адміністрацій у повноцінні виконавчі органи рад не потребує радикальної зміни правової конструкції, а лише її вдосконалення.

Варто наголосити, що навіть через значний проміжок часу після ухвалення Конституції України законодавець так і не забезпечив прийняття спеціального закону, який би врегулював питання формування, діяльності та правового статусу Севастопольської міської державної адміністрації, як того прямо вимагає Основний Закон. Така прогалина у правовому регулюванні призводить до того, що функціонування цього органу здійснюється за аналогією з місцевими державними адміністраціями обласного рівня.

Аналіз чинних підзаконних актів підтверджує, що порядок призначення та звільнення посадових осіб у Севастопольській міській державній адміністрації, а також визначення завдань і функцій її структурних підрозділів фактично дублює правові механізми, застосовувані до обласних адміністрацій. Це свідчить про відсутність належної нормативної диференціації та про потребу у створенні окремого законодавчого акта, який би враховував специфіку правового статусу цього органу виконавчої влади.

Особливості здійснення виконавчої влади в Автономній Республіці Крим мають специфічний характер, що відрізняє її від інших адміністративно-територіальних одиниць України. Насамперед слід зазначити, що на рівні республіки відсутні органи виконавчої влади обласного типу. Така ситуація пояснюється автономним статусом Криму, який передбачає іншу модель організації управління.

Важливим аспектом є особливий порядок призначення та звільнення керівників місцевих державних адміністрацій, а також очільників їхніх

структурних підрозділів. Відповідно до пункту 3 статті 37 Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року, такі посадові особи призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При цьому необхідним є погодження з Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим та Постійним представником Президента України в Криму [58].

Відповідно до частини четвертої статті 46 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено особливий порядок кадрових призначень у районних державних адміністраціях Автономної Республіки Крим. Згідно з цією нормою, перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації, а також керівники її структурних підрозділів призначаються на посади головою відповідної районної державної адміністрації. Водночас таке призначення не є виключно його дискреційним правом, адже воно потребує погодження з визначеними посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим [63].

Аналіз положень чинного законодавства свідчить про те, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим наділена досить широкими організаційно-кадровими повноваженнями щодо функціонування районних державних адміністрацій у межах автономії. Зокрема, вона бере участь у забезпеченні кадрової політики цих органів, що фактично дозволяє здійснювати контроль за їхньою діяльністю.

Крім того, законодавство передбачає право Ради міністрів Автономної Республіки Крим скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій у випадках, коли вони суперечать Конституції України, законам України, іншим нормативним актам держави, а також правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи рішенням самої Ради міністрів, якщо останні не виходять за межі законодавства України.

Місцеві органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим функціонують у специфічній моделі підпорядкування, яка передбачає їх майже

повну залежність від виконавчого органу автономії та Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Водночас ці інституції перебувають під контролем центральних органів виконавчої влади України у межах реалізації делегованих повноважень. Така багаторівнева система створює складну вертикаль управління, де автономні та загальнодержавні інтереси часто перетинаються.

Окремої уваги заслуговує питання делегованих повноважень. В Україні їхня реалізація супроводжується низкою проблем як на рівні державних органів, так і органів місцевого самоврядування. Основні труднощі полягають у: нечіткому нормативному визначенні меж делегування, що призводить до конфліктів компетенції; відсутності належних механізмів контролю та відповідальності, через що делеговані функції виконуються формально або з порушеннями; дублюванні управлінських рішень, коли одна й та сама функція реалізується різними органами; недостатньому ресурсному забезпеченні, що ускладнює ефективне виконання делегованих завдань на місцях.

Ч. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює ключову особливість правового статусу цих органів: вони не лише реалізують власні владні повноваження у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а й виконують функції, делеговані їм місцевими радами [63]. Така конструкція свідчить про подвійний характер їхньої діяльності – з одного боку, вони є елементом єдиної системи органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики на місцях, а з іншого – виступають інструментом взаємодії з органами місцевого самоврядування, виконуючи завдання, які ті передають для практичної реалізації.

У законодавчій моделі України делегування повноважень має чітко окреслений напрям – воно стосується виключно місцевих державних адміністрацій. Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97, делеговані повноваження розглядаються у двох аспектах. По-перше, це компетенції органів виконавчої влади, які законом передаються органам місцевого самоврядування

для реалізації на відповідному рівні. По-друге, це функції самоврядних органів, що можуть бути передані місцевим державним адміністраціям за рішенням районних чи обласних рад [63].

Таким чином, аналіз наведених положень дозволяє констатувати наявність чіткої тенденції до зосередження управлінських функцій у межах одного інституційного центру – місцевої державної адміністрації. Вона фактично поєднує у собі дві площини влади: реалізацію державної політики на територіальному рівні та виконання делегованих завдань органів місцевого самоврядування. Така концентрація компетенцій свідчить про прагнення законодавця створити універсальний орган, здатний забезпечувати баланс між централізованим державним управлінням і потребами територіальних громад. Водночас подібна модель породжує дискусії щодо оптимального розмежування повноважень, адже надмірна концентрація може призвести до обмеження самоврядних засад та зниження ефективності демократичного контролю.

Історично інститут делегування повноважень бере свій початок у Великобританії на початку XIX століття. Його становлення відбувалося поступово та вибірково, коли частина компетенцій центральних органів влади передавалася місцевим органам самоврядування. Така практика була зумовлена специфікою британської моделі управління, адже у цій країні не існувало окремої системи місцевих органів виконавчої влади, і саме тому держава була змушена делегувати частину своїх функцій муніципалітетам. Важливим чинником, що сприяв розвитку цього інституту, став високий рівень політичної відповідальності у Великобританії. За таких умов ефективніше здійснювати контроль за управлінськими процесами, ніж брати на себе безпосереднє виконання всіх управлінських функцій. Водночас слід враховувати, що центральні органи виконавчої влади зберігали право прямого втручання у діяльність тих муніципалітетів, які, на їхню думку або за оцінкою громадськості, неналежно реалізовували делеговані повноваження [77].

Правовий статус місцевих державних адміністрацій як органів загальної компетенції у сфері виконавчої влади визначається насамперед через окреслення

їхніх функцій та завдань. Відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586, до їхньої компетенції належить широкий спектр питань, що охоплюють ключові сфери суспільного життя [63].

Зокрема, адміністрації відповідають за забезпечення законності та захист прав і свобод громадян, організацію соціально-економічного розвитку територій, управління бюджетними ресурсами та фінансами. До їхніх функцій також віднесено регулювання процесів приватизації та підприємництва, координацію діяльності у промисловості, сільському господарстві, будівництві, транспорті й сфері зв'язку. Важливе місце займають питання науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, а також соціальної підтримки сім'ї, жінок, молоді й неповнолітніх.

Окремим напрямом є управління земельними та природними ресурсами, охорона довкілля, здійснення зовнішньоекономічної діяльності, організація оборонної роботи та мобілізаційної підготовки. Крім того, адміністрації реалізують завдання у сфері соціального захисту, зайнятості населення, регулювання праці та оплати праці.

Аналіз практики функціонування місцевих державних адміністрацій свідчить, що частина їхніх повноважень має радше формальний характер, оскільки фактично вони або не можуть бути реалізовані цими органами, або ж виконуються іншими державними інституціями. З огляду на це доцільно розглядати місцеву державну адміністрацію передусім як орган, що забезпечує координацію діяльності різних структур виконавчої влади у сфері дотримання законності та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

У площині соціально-економічного розвитку адміністрації виконують допоміжну роль: вони готують проекти відповідних програм, подають їх на затвердження місцевим радам, організують реалізацію та звітують про результати. Таким чином, їхня участь у цьому напрямі є частковою та обмеженою. Аналогічна ситуація спостерігається у сфері бюджетного та фінансового управління: адміністрації здійснюють лише окремі функції, не

охоплюючи всієї системи фінансово-бюджетних відносин.

Щодо інших напрямів діяльності, більшість завдань реалізується через спеціалізовані структурні підрозділи адміністрацій. Винятком є сфера оборонної та мобілізаційної роботи, де, попри існування відповідних управлінь у складі апарату адміністрацій, фактичне виконання покладено на військові комісаріати.

Отже, місцеві державні адміністрації слід розглядати не як універсальні органи, що самостійно забезпечують виконання всіх функцій, а як координуючі центри, які спрямовують діяльність інших державних структур і забезпечують узгодженість управлінських процесів на територіальному рівні.

У сучасних умовах функціонування системи місцевих органів виконавчої влади спостерігається проблема надмірної концентрації повноважень у руках місцевих державних адміністрацій. Це створює ситуацію, коли адміністрація фактично може втручатися у діяльність будь-якого суб'єкта на відповідній території, не несучи при цьому належної відповідальності за свої дії. Подібні дисбаланси характерні не лише для місцевого рівня, а й для всієї вертикалі виконавчої влади, що свідчить про недосконалість організаційної моделі державного управління. Апарат виконавчої влади потребує більш раціональної побудови, яка б виключала надмірну централізацію, дублювання функцій та неузгодженість у діяльності різних органів. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом удосконалення адміністративно-правового регулювання, що має забезпечити чітке та аргументоване закріплення компетенції кожного органу. Необхідним є також уточнення та конкретизація функцій, а головне – демократизація взаємовідносин органів виконавчої влади з громадянами. Це дозволить сформулювати більш прозору та відповідальну систему управління, де кожне втручання у діяльність особи буде правомірним, обґрунтованим і контрольованим, а сама структура виконавчої влади — узгодженою та ефективною [1, с. 244].

Проблема співвідношення обсягу прав місцевих державних адміністрацій із їхніми контрольними функціями є однією з ключових у сфері адміністративного права. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 28) визначає

досить широкі інструменти реалізації їхніх повноважень, що фактично наділяє ці органи значним впливом на діяльність суб'єктів різних рівнів [63].

Зокрема, адміністрації уповноважені здійснювати перевірки дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування, підприємствами й організаціями незалежно від форми власності. Вони можуть залучати науковців, фахівців та представників громадськості до аналізу й розгляду питань, що належать до їхньої компетенції. Крім того, адміністрації мають право отримувати статистичні дані та іншу інформацію від державних і самоврядних органів, політичних партій, громадських та релігійних організацій, а також від суб'єктів господарювання будь-якої форми власності.

Важливим є й те, що місцеві державні адміністрації можуть видавати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій та громадянам у межах контрольованих питань, а також ініціювати притягнення їх до відповідальності у встановленому законом порядку. Окрім цього, вони реалізують інші функції, прямо передбачені чинним законодавством.

У системі правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій простежується дисбаланс між трьома ключовими складовими їхнього статусу – компетенцією, правами та контрольними функціями. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає для них досить широкий обсяг компетенції у сфері управління суспільними процесами на відповідних територіях. Водночас закріплений перелік прав не завжди відповідає цьому обсягу, що створює правову невідповідність між формально визначеними завданнями та реальними інструментами їх виконання [63].

Більше того, адміністрації отримують можливість здійснювати контроль у сферах, які не належать до їхньої безпосередньої компетенції. Це породжує ситуацію, коли контрольні механізми виходять за межі управлінських функцій, закріплених законом, і фактично розширюють вплив адміністрацій на ті ділянки суспільного життя, де вони не мають чітко визначених повноважень.

2.2. Напрями вдосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

У сучасних умовах трансформації політичної системи та соціальних процесів проблема узгодженості дій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування стає визначальною для забезпечення сталого розвитку територій. Ефективність регіонального розвитку значною мірою залежить від того, наскільки результативно вибудована співпраця між цими двома інституційними рівнями.

З одного боку, місцеві державні адміністрації реалізують державну політику та забезпечують виконання законодавства, а з іншого – органи місцевого самоврядування представляють інтереси територіальних громад і формують локальні пріоритети. Відсутність належної координації між ними призводить до дублювання функцій, конфліктів компетенції та зниження ефективності управління.

З точки зору юридичної науки явище взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доцільно розглядати крізь призму правового механізму, що включає його елементи, принципи, форми та методи реалізації. Така взаємодія не є випадковою чи формальною, а виступає системою узгоджених соціально-економічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на створення умов для ефективної співпраці. Її головна мета полягає у забезпеченні потреб та інтересів населення відповідної території шляхом раціонального використання місцевих ресурсів.

Органи виконавчої влади та самоврядні інституції взаємодіють у різних організаційно-правових формах, які визначаються характером та видом такої співпраці. Це може проявлятися як у спільному плануванні та реалізації програм розвитку, так і у координації управлінських рішень, контролі за їх виконанням чи залученні громадськості до процесів управління. Таким чином, взаємодія набуває інституційного характеру, забезпечуючи баланс між централізованим державним управлінням та місцевою автономією, що є ключовим чинником ефективного функціонування системи публічної влади.

Форма адміністративної діяльності виступає ключовим елементом правового механізму, адже саме вона забезпечує узгодженість та взаємозв'язок між окремими складовими управлінського процесу. Завдяки формам діяльності досягається упорядкованість, стабільність і водночас динамічність у реалізації завдань органів публічної влади. Вони слугують практичним інструментом, через який здійснюється виконання функцій державного управління та забезпечується взаємодія між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Ефективність співпраці цих інституцій значною мірою залежить від того, які саме організаційно-правові форми застосовуються у процесі їхньої діяльності. Вдалий вибір і належне використання форм взаємодії визначають результативність управлінських рішень, а отже – успішність реалізації завдань, покладених на органи влади.

Раціональне використання та поєднання різних форм діяльності створює найбільш ефективний механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зміст цієї взаємодії визначається компетенцією залучених органів, їхніми цілями, завданнями та характером співпраці. Водночас сутність явища полягає у правовій природі органів, що взаємодіють, і залишається незмінною навіть за умови трансформації змісту. Подібно до будь-якого соціально-правового явища, взаємодія має власний зміст і форму, причому саме зміст набуває конкретних організаційно-правових форм реалізації.

Практично така взаємодія може проявлятися у різних форматах: взаємному інформуванні, погодженні управлінських рішень, проведенні спільних нарад та заходів, наданні методичної допомоги, укладанні угод, а також у здійсненні контролю за реалізацією делегованих повноважень. Кожна з цих форм виконує роль інструмента, що забезпечує узгодженість дій та підвищує результативність управління на місцевому рівні. У такий спосіб формується комплексна система співпраці, яка поєднує правову стабільність із гнучкістю практичної реалізації завдань публічної влади.

У науковій літературі виокремлюють кілька концептуальних моделей взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, кожна з яких відображає специфіку розподілу ролей та характер управлінських відносин.

Партнерська модель ґрунтується на принципах рівності та взаємовигідності: співпраця здійснюється через узгодження інтересів і реалізацію спільних заходів, при цьому відсутнє домінування чи підпорядкованість однієї сторони іншій. Такий підхід забезпечує баланс між державними та самоврядними інституціями, сприяючи формуванню демократичних механізмів управління.

Модель взаємозалежності передбачає тісну координацію дій, коли рішення та заходи кожного з учасників прямо впливають на ефективність іншого. У цьому випадку взаємодія набуває характеру системної залежності, що вимагає високого рівня узгодженості та відповідальності.

Агентська модель характеризується асиметрією у відносинах: орган місцевого самоврядування виступає фактичним виконавцем рішень і завдань, сформульованих державною адміністрацією. У такій конструкції самоврядний орган діє як «агент» державної влади, реалізуючи її політику на місцевому рівні.

Форми взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можна систематизувати як багатовимірний механізм, що охоплює різні рівні співпраці та забезпечує узгодженість управлінських процесів:

1. Інституційний рівень передбачає створення спільних органів – координаційних, консультативних чи дорадчих, які забезпечують постійний діалог та вироблення узгоджених рішень.

2. Правова форма реалізується через прийняття спільних нормативних актів або участь у розробці правових документів, що закріплюють правила та стандарти взаємодії.

3. Організаційні форми проявляються у проведенні спільних заходів – колегій, засідань рад, семінарів, конференцій, круглих столів, звітів перед громадами чи перевірок. Вони також включають участь представників

адміністрацій у роботі органів самоврядування та навпаки. Хоча ці форми пов'язані з компетенцією відповідних суб'єктів, їх правове регулювання має загальний характер і визначає лише процедуру здійснення дій.

4. Інформаційна взаємодія полягає в обміні даними з питань місцевого значення: листування, телефонні переговори, передача проєктів рішень і копій актів, використання засобів масової інформації.

5. Матеріально-фінансова форма охоплює спільне фінансування регіональних програм, створення підприємств та організацій, що забезпечують реалізацію важливих для громади проєктів.

Взаємодія між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування реалізується через різні форми, які перебувають у тісному взаємозв'язку та проявляються у «чистому» вигляді. Наприклад, правотворча діяльність неможлива без опори на результати інформаційної чи організаційної роботи, що свідчить про комплексний характер управлінських процесів. Кожна форма має власне функціональне призначення, забезпечує виконання окремих завдань і водночас відображає лише частину змісту взаємодії. Це підтверджується аналізом конкретних видів та підвидів співпраці між зазначеними органами.

Форми взаємодії можна класифікувати за правовим та організаційним критеріями, виділяючи три основні групи. Водночас універсальною складовою, що присутня у кожній групі, є інформаційний обмін. Його першорядне значення зумовлене об'єктивними чинниками: управлінська діяльність органів публічної влади на місцях базується на постійній циркуляції інформації між суб'єктом і об'єктом управління, а також взаємне інформування виступає необхідним організаційним елементом, який дозволяє узгоджувати спільні дії та координувати вирішення завдань соціально-економічного розвитку територій.

Загальнотеоретичне положення про інформацію як міру багатогранності відображеної дійсності підкреслює, що її цінність визначається придатністю для соціально-правового управління. Саме тому інформаційний обмін є не лише допоміжним інструментом, а й фундаментальною умовою ефективної взаємодії

між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Зростання рівня правової свідомості та організованості громадян істотно підвищує дієвість методів переконання й заохочення у сфері публічного управління. За таких умов ці інструменти стають не лише допоміжними, а й ключовими засобами регулювання суспільних відносин, оскільки ґрунтуються на добровільному прийнятті норм та цінностей, а також на мотивації до їх дотримання. Переконання забезпечує формування внутрішньої готовності громадян діяти відповідно до правових і соціальних вимог, тоді як заохочення стимулює активну участь у реалізації управлінських рішень. У поєднанні вони створюють сприятливе середовище для ефективного функціонування системи публічної влади, зменшуючи потребу у примусових заходах та сприяючи розвитку демократичних форм управління [36, с. 123]. Звуження сфери адміністративного впливу та обмеження невиправданого застосування примусових засобів свідчить про поступовий перехід до більш гнучких і демократичних методів управління. Водночас питання класифікації управлінських методів залишається відкритим, що зумовлює потребу у їх систематизації, особливо в контексті взаємодії органів публічної адміністрації на місцевому рівні. Виявлення специфічних рис цих методів, пов'язаних із процесом становлення української державності та соціально-економічними й політичними трансформаціями в регіонах, дозволить більш ефективно враховувати локальні потреби та забезпечувати гармонійне поєднання інтересів громадян і держави. Удосконалення методів, форм та етапів управлінської діяльності сприятиме мобілізації матеріальних і духовних ресурсів адміністративно-територіальних одиниць, а також підвищенню особистої відповідальності керівників місцевих органів виконавчої влади. Це, у свою чергу, забезпечить результативність взаємодії органів публічної адміністрації на місцевому рівні, стабільність суспільного розвитку, зміцнення національної самосвідомості та інтеграцію України у міжнародне співтовариство.

Перелік організаційно-правових методів, що застосовуються у взаємодії

між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, фактично формує комплексний механізм управління, який охоплює всі ключові стадії та напрями діяльності. Основними методами взаємодії є:

1. Прогнозування – визначення тенденцій соціально-економічного розвитку територій, аналіз можливих ризиків і негативних факторів.
2. Планування – розробка бюджетних, організаційних та функціональних програм, що забезпечують узгодженість дій.
3. Координація діяльності – узгодження роботи органів та їх структурних підрозділів, забезпечення єдності управлінських рішень.
4. Погодження актів і рішень – досягнення консенсусу чи компромісу між сторонами.
5. Вироблення спільних рішень – прийняття правових та організаційних актів, що мають спільну силу.
6. Контроль за виконанням рішень – включаючи взаємний контроль, що гарантує відповідальність обох сторін.
7. Інформаційне забезпечення – обмін даними на всіх етапах (попередньому, поточному, наступному).
8. Інструктування – передача знань і досвіду від більш компетентного суб'єкта до іншого.
9. Делегування повноважень – здійснюється на основі закону чи договору, що дозволяє оптимізувати управлінські процеси.
10. Матеріально-фінансове забезпечення – спільне використання ресурсів, передача майна чи коштів для реалізації рішень.
11. Робота з кадрами – підготовка, перепідготовка та стажування персоналу для підвищення ефективності управління.

У науковій площині варто наголосити, що класифікація методів управління має переважно теоретичний характер, адже у практичній діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування вони функціонують не відокремлено, а у взаємозв'язку, утворюючи певну

послідовність і систему. Найвищий результат досягається лише за умови їх комплексного застосування, коли враховується специфіка завдань та реальний зміст взаємодії між органами публічної влади. Ефективність цього процесу значною мірою визначається суб'єктивними чинниками, зокрема рівнем професійної компетентності посадових осіб, їхньою здатністю до організації та комунікації. Водночас не менш важливим є нормативне підґрунтя, яке окреслює компетенцію та межі діяльності відповідних інституцій.

Ефективна система управління, що спирається на конституційні засади, не може функціонувати без чітко визначеної сукупності принципів, які формують її організаційно-правовий каркас. Саме принципи виступають базовими орієнтирами, що забезпечують узгодженість управлінських процесів, визначають межі компетенції органів публічної влади та гарантують дотримання прав і свобод громадян. Вони слугують своєрідними правилами, які спрямовують діяльність виконавчих структур, запобігають надмірній централізації та хаотичності у прийнятті рішень, а також створюють умови для прозорості й відповідальності влади.

У контексті дослідження взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування принципи виступають базовими орієнтирами, що визначають зміст і характер їхньої співпраці. Саме вони формують основу, на якій вибудовується система узгоджених управлінських відносин, забезпечуючи стабільність та передбачуваність у процесі реалізації публічної влади. У науковій літературі поняття «принцип» трактується по-різному, що зумовлює багатогранність його інтерпретацій. Одні автори розглядають принципи як своєрідний каркас, що утримує цілісність правового явища; інші – як фундаментальні засади, у яких відображається сутність та політико-правове призначення взаємодії; ще інші акцентують на їхній динамічній спрямованості, яка визначає розвиток і трансформацію суспільно-правових процесів [44, с. 240]. Принципи у сфері суспільно-правових відносин слід розуміти як базові засади, що визначають спрямованість та логіку діяльності відповідних суб'єктів. Вони формуються відповідно до завдань і функцій органів

публічної влади та відображають ті характерні ознаки, які закладаються в основу організації та функціонування управлінських процесів. Саме принципи виступають своєрідними орієнтирами, що забезпечують узгодженість дій, стабільність правового регулювання та цілісність системи взаємодії. У цьому сенсі вони є не лише теоретичними положеннями, а й практичними інструментами, які визначають якість і результативність реалізації публічної влади [40, с. 672]. Принципи не можна розглядати як випадкові чи довільні положення, що лише формально супроводжують правові норми. Їхня природа має об'єктивний характер і визначається реальними умовами існування суспільства. Вони впливають із економічної структури, соціально-політичного устрою та базових засад організації й функціонування політичної системи. Саме ці чинники формують зміст принципів, надають їм стабільності та універсальності, а також забезпечують їхню інтеграцію в правове регулювання [71, с. 51].

Принципи, що визначають взаємодію між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, закріплюються у статусних законах і деталізуються в підзаконних нормативних актах. У процесі правового закріплення вони набувають нових характеристик, перетворюючись на юридичну основу для практичної діяльності та водночас стаючи джерелом правотворчої ініціативи. Їхня якісна специфіка проявляється у кількох ключових ознаках: пріоритетність загальновизнаних принципів над іншими нормами права, що забезпечує їх провідну роль у регулюванні; обов'язковість виконання усіма суб'єктами правових відносин, незалежно від рівня чи статусу; регулятивна функція у випадках, коли відсутнє пряме нормативне врегулювання, що дозволяє забезпечити стабільність правопорядку.

Таким чином, принципи взаємодії виступають універсальним інструментом, який може бути застосований навіть за умов прогалін у законодавстві. Вони гарантують узгодженість дій органів публічної влади, слугують орієнтиром для правозастосування та забезпечують безперервність управлінських процесів на місцевому рівні.

Принципи взаємодії між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід розглядати як універсальні правові засади, закріплені у законодавстві, що визначають фундамент співпраці цих інституцій. Водночас їх застосування не обмежується лише нормативним рівнем, адже вони формуються також під впливом об'єктивних соціально-економічних і політичних чинників. Саме уніфікація механізмів створення органів державної та муніципальної влади спричинила появу цілісної системи принципів, яка функціонує на універсальному рівні. Одним із ключових принципів є законодавче розмежування компетенції між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, а також визначення базових самоврядних повноважень, що не можуть бути змінені чи перерозподілені на договірних засадах між різними рівнями самоврядування.

У сучасній юридичній доктрині поряд із традиційними категоріями централізації та децентралізації виокремлюється й поняття «деконцентрація влади», яке має самостійне функціональне значення. Світовий досвід свідчить, що надмірна централізація, коли управлінські рішення виходять виключно з єдиного центру, фактично позбавляє місцеві органи реальної автономії та суперечить демократичним засадам, що передбачають самостійність територіальних громад. Такий режим означає концентрацію влади в руках держави й нівелює можливості місцевого публічного управління.

Вибір між централізованою та децентралізованою моделлю управління залежить від політичного режиму: авторитарні держави тяжіють до централізації, тоді як демократичні системи неможливі без децентралізації виконавчої влади. Конституція України закріпила модель демократичної, соціальної та правової держави (ст. 1), визнавши місцеве самоврядування як гарантовану інституцію (ст. 7) [38]. Це підтверджує конституційно встановлену децентралізовану систему управління та передбачає деконцентрацію публічної влади на місцевому рівні.

Однак для належного розуміння співвідношення децентралізації та деконцентрації необхідно чітко визначити зміст цих категорій. Адже, попри їх

нормативне закріплення, у наукових дослідженнях досі бракує доктринальної єдності, що ускладнює формування узгодженої концепції розвитку місцевого управління.

У контексті конституційно визначеної моделі публічної влади в Україні місцеве самоврядування не входить до системи виконавчої влади й, відповідно, не може розглядатися як форма державного управління. Саме тому некоректним є його ототожнення з «децентралізацією державного управління» чи «децентралізацією виконавчої влади». Конституція закріплює централізовану вертикаль виконавчої влади, яка функціонує на принципах субординації, тоді як місцеве самоврядування має власну природу та організацію, що не передбачає централізації чи підпорядкованості.

У вузькому значенні децентралізація стосується саме сфери виконавчої влади, коли центральні органи делегують частину своїх повноважень адміністраціям на місцях. Водночас органи місцевого самоврядування, крім власних самоуправлінських функцій, здійснюють делеговані їм завдання державної виконавчої влади, залишаючись у цій частині підзвітними та підконтрольними державним адміністраціям. Таким чином, делегування повноважень можна розглядати як прояв децентралізації державного управління, але не як характеристику власних самоврядних компетенцій.

На місцевому рівні публічна влада фактично поділяється на дві автономні підсистеми – державну та самоуправлінську. Це означає розосередження владних функцій, що більш коректно описується терміном «деконцентрація». На відміну від децентралізації, деконцентрація не передбачає централізованої вертикалі, а відображає розподіл владних повноважень між двома рівноправними структурами.

При цьому адміністративний контроль держави за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути обмежений завданням забезпечення законності та дотримання конституційних принципів. Він може включати перевірку виконання делегованих повноважень, але втручання повинно бути пропорційним і спрямованим виключно на захист значущих суспільних

інтересів.

Розмежування предметів відання між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування має ґрунтуватися на принципі комбінаторності, тобто забезпечувати цілісність управлінських функцій без дублювання чи паралелізму. У цьому контексті доцільним видається виключення з компетенції місцевих державних адміністрацій питань соціальної сфери (промисловість, аграрний сектор, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист тощо), оскільки їх регулювання має здійснюватися органами самоуправлінської влади. Для держави достатнім є збереження контрольно-наглядових повноважень у цих сферах, що дозволяє реалізовувати політику та захищати державний інтерес.

У наукових дослідженнях питання визначення компетенції органів виконавчої влади розглядається як одне з найбільш складних і багатогранних. Це пояснюється тим, що такі органи діють у сфері, де об'єкти управлінського впливу постійно змінюються, тоді як їхні повноваження залишаються чітко закріпленими у правових нормах. Для виконавчої влади характерні специфічні риси: суворі підзаконність діяльності, високий рівень оперативності у прийнятті рішень, підвищена динаміка порівняно з іншими суб'єктами права, а також наявність системи взаємовідносин і відповідальності, що формує її функціональну природу.

Компетенція таких органів визначається комплексом правових засобів, причому їх співвідношення може істотно відрізнитися залежно від виду органу та його місця в системі управління. Важливо, що ця структура не є статичною: вона змінюється під впливом соціально-економічних, політичних та інших факторів, які формують нові умови для реалізації управлінських функцій.

Висновки до другого розділу

1. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється через комплекс організаційно-правових методів, які застосовуються у взаємозв'язку та послідовності. Це забезпечує узгодженість

управлінських процесів, ефективність прийнятих рішень та їх відповідність потребам територіальних громад.

2. Найбільший ефект від управлінських методів досягається лише за умови їх комплексного використання з урахуванням конкретних умов та характеру співпраці. Важливу роль відіграють суб'єктивні чинники – рівень професійної компетентності посадових осіб, їхня здатність до комунікації та організації спільної роботи.

3. Принципи взаємодії мають об'єктивний характер, закріплюються у законодавстві та виступають універсальними юридичними засадами, що регулюють співпрацю органів публічної влади. Вони забезпечують узгодженість дій, заповнюють прогалини у правовому регулюванні та виступають джерелом правотворчої діяльності.

4. Децентралізація та деконцентрація влади є ключовими категоріями сучасного місцевого управління. Вони визначають баланс між державними адміністраціями та самоврядними органами, сприяють демократизації управлінських процесів та забезпечують реальну самостійність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

1. Система місцевого управління в Україні складається з двох автономних підсистем – державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вони взаємодіють між собою на основі правових і організаційних принципів, що забезпечує баланс між державними та громадськими інтересами. Такий дуалізм дозволяє уникати надмірної централізації та водночас гарантує ефективність реалізації державної політики на місцях. Взаємодія цих інституцій формує демократичну модель управління, яка поєднує контроль держави з реальними потребами територіальних громад, створюючи умови для розвитку місцевої демократії та стабільності суспільного життя.

2. Ефективність управління на місцевому рівні досягається лише за умови комплексного застосування методів прогнозування, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. Кожен із цих методів має власне призначення, але найбільший результат досягається тоді, коли вони використовуються у взаємозв'язку та послідовності. Прогнозування дозволяє передбачати соціально-економічні тенденції, планування забезпечує системність дій, координація узгоджує діяльність різних суб'єктів, контроль гарантує виконання рішень, а інформаційне забезпечення створює основу для прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Саме їх комплексне використання формує цілісну систему управлінських інструментів, яка відповідає сучасним викликам і потребам громадянського суспільства.

3. Принципи взаємодії органів публічної влади мають пріоритетне значення над іншими нормами права, адже вони є універсальними регуляторами управлінських процесів. Їхня обов'язковість для виконання всіма суб'єктами права гарантує узгодженість дій та стабільність правового регулювання. Вони виступають не лише теоретичними положеннями, а й практичними інструментами, які дозволяють компенсувати прогалини у законодавстві, забезпечують правову визначеність та формують нормативно-ціннісну основу

управління. Завдяки принципам взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування набуває системного характеру, що сприяє підвищенню ефективності управління та розвитку демократичних інститутів.

4. Децентралізація у вузькому значенні означає делегування повноважень центральних органів виконавчої влади на місця, тоді як деконцентрація відображає розосередження публічної влади між державними та самоврядними структурами. Це забезпечує реальну автономію територіальних громад, сприяє демократизації управління та формує умови для розвитку місцевої демократії. Децентралізація дозволяє органам самоврядування реалізовувати делеговані функції держави, залишаючись підконтрольними у визначених сферах, тоді як деконцентрація створює простір для самостійного вирішення питань місцевого значення. Такий підхід забезпечує баланс між централізованим управлінням і самостійністю громад, що є ключовою умовою демократичного розвитку держави.

5. Подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має здійснюватися в межах адміністративної та муніципальної реформ. Відповідно до Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, ці реформи спрямовані на підвищення ефективності управління, активізацію матеріальних і духовних ресурсів територіальних громад, а також на інтеграцію України у європейський та міжнародний простір. Реформування дозволяє створити сучасну модель публічного управління, яка відповідає принципам демократичності, прозорості та підзвітності. Це, у свою чергу, сприяє формуванню довіри громадян до органів влади та забезпечує стабільність суспільного розвитку.

6. Чітке розмежування компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування є необхідною умовою ефективного управління. Воно дозволяє уникати дублювання функцій, забезпечує прозорість відповідальності та формує сучасну модель публічного управління, орієнтовану на потреби громадян. Розмежування компетенції сприяє оптимізації управлінських процесів, підвищує ефективність використання ресурсів та

забезпечує узгодженість дій різних суб'єктів влади. Такий підхід створює умови для розвитку місцевої демократії, зміцнення правової держави та формування стабільної системи публічного управління, яка відповідає сучасним викликам і потребам суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. Вісник до 10-річчя Академії правових наук України. 2003. № 2-3. С. 239-253.
2. Адміністративне право в діяльності органів публічного управління України : навч. посіб. / [О. І. Остапенко, Л. Г. Чистоклетов, О. І. Баїк, О. Л. Хитра]. Львів : Растр-7, 2022. 161 с.
3. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навч. посіб. : у 2 т. / [В. В. Галуцько та ін.] ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Одеса : Юридика, 2023-2024. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право, 2023 (2024). 619 с.
4. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навч. посіб. : у 2 т. / [В. В. Галуцько та ін.] ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Одеса : Юридика, 2023-2024. Т. 2 : Спеціальне адміністративне право. Європейське адміністративне право. Порівняльне адміністративне право. Адміністративний процес, 2023 (2024). 429 с.
5. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану / [Галуцько В. та ін. ; за заг. ред. В. Фелика, В. Курила]. Київ : Людмила, 2023. 703 с.
6. Адміністративне право України : навч. посіб. / [Т. О. Коломоєць, Р. О. Кукурудз, Р. О. Кузенко, А. А. Шарая] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Гельветика, 2018. 82 с.
7. Адміністративне право України : підручник : [П. Діхтієвський та ін.] ; за заг. ред. Петра Діхтієвського. Київ : Людмила, 2023. 771 с.
8. Адміністративне право України. (Підручник, 2-вид). / За заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2003. 576 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : Олді-плюс, 2021. 654 с.
10. Адміністративне право : підруч. / М. М. Бліхар, З. Р. Кісіль,

Г. Ю. Лук'янова, І. Ю. Хомишин. Львів : Растр-7, 2022. 738 с.

11. Адміністративне право : підручник / [Битяк Ю. П. та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. 390 с.

12. Адміністративне право України. Загальна частина : у схемах : навч. посіб. / [О. В. Брусакова та ін.] ; за заг. ред. В. В. Сокурєнка ; М-во внутр. справ України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 232 с.

13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. Галуцько та ін.]. Херсон : Олді-плюс, 2018. 444 с.

14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник : / В. Галуцько та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 3-тє. Херсон : Олді-плюс, 2020. 582 с.

15. Адміністративне право. Загальна частина : навч.-метод. посіб.; [уклад.: Зливко С. В., Пузирний В. Ф., Самофалов О. Л.]. Чернігів : Пенітенціарна академія України, 2024. 113 с.

16. Адміністративне право. Особлива частина : навч.-метод. посіб.; [уклад. Зливко С. В., Пузирний В. Ф., Шестак Л. В.]. Чернігів : ПАУ, 2025. 143 с.

17. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації. Звіт групи експертів : М. Гуць, Х. Іздебські, Б. Кавалко [та ін.]; за заг. ред. : А. Неліцкі. Варшава, 2008. 47 с.

18. Бакуменко В. Д. Загальна теорія реформ як наукова основа реформування державного управління. Науковий вісник Академії муніципального управління: Державне управління та місцеве самоврядуванн. 2009. Вип. 3 (9). С. 7-18.

19. Боднар С. Б. Рівність у праві – справедлива нерівність. Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. 2006. Вип. 311. С. 24-28.

20. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Право України. 2005. № 6. С. 16-21.

21. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
22. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: / Валерій Олександрович Величко. Харків, 2001. 13 с.
23. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «ІН-Юре», 2002. 668 с.
24. Гальченко В. Адміністративні реформи як тривалий процес / В. Гальченко. Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матер. наук.-практ. сем., (11-12 берез. 2002 р.). К.: Вид-во УАДУ, 2002. С. 104-108.
25. Голобутовський Р.З. Адміністративне право під час дії особливих правових режимів : навч. посіб. (у визначеннях, табл. і схемах) / Р. З. Голобутовський, Б. О. Логвиненко. Дніпро : Дніпровський державний університет внутрішніх справ, 2024. 175 с.
26. Дудар С. К. Теоретичні проблеми визначення юридичного терміну «законодавство» у вітчизняній юридичній науці. Право і суспільство. 2014. №2. С. 3-9.
27. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощицького, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
28. Загальне адміністративне право : підруч. / Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Р. С. Мельника. Вид. 2-ге. Одеса : Гельветика, 2023. 687 с.
29. Законодавство: проблеми ефективності / Під ред. В.Б Авер'янова. К.: Наукова думка. 1995. 232 с.
30. Кавун М., Білорусов С. Розвиток державного регіонального управління та інноваційні підходи до підготовки кадрів. Вісник державної служби України. 2003. №2. С 87-88.
31. Калініна Л. М. Організаційні механізми управління діяльністю загальноосвітніх навчальних закладів у змісті підручника для керівника.

Проблеми сучасного підручника. К. : 2012. Вип. 12. С. 408-415.

32. Кісіль З.Р. Адміністративне право : навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Д. В. Швець, Є. В. Кобко. Одеса : Гельветика, 2022. 933 с.

33. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня доктора політ. наук: 23.00.02 / А.А. Коваленко. К., 2003. 36 с.

34. Кожушко О.О. Адміністративне право : навч.-метод. посіб. / Кожушко О. О. ; Київ : Університет "Україна", 2021. 164 с.

35. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. / І. Б. Коліушко ; Ін.-т держ. і пр. ім. В.М. Корецького НАН Укр. К. : Факт, 2002. 259 с.

36. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 733 с.

37. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. С. Конотопцев. Х.: ХарПІДУ, 2003. 20 с.

38. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

39. Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. Київ: «Ін-т законодавства ВР України» 1996. С. 102.

40. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. К. : Арарат-Центр, 2001. 176 с.

41. Лебідь Н. Загальна характеристика правового статусу державних інспекцій в Україні. Вісник Львівського університету : Сер. Юридична. 2004. № 39. С. 223-228.

42. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. Київ, 2001. 186 с.

43. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного

управління: вид. 2-ге, доп. і виправл. / В. Я. Малиновський. К. : Центр сприяння інституційномрозвитку державної служби, 2005. 254 с.

44. Мелашенко В.Д. Основи конституційного права України В.Д. Мелашенко. К. : Вентурі, 1995. 240 с.

45. Мельник Ю. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. В. Мельник. К., 2006. 19 с.

46. Мельник Ю.В. Проблеми ефективності законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади. Правове регулювання економіки. 2005. С. 191-199.

47. Мельник Ю.В. Характеристика нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади як вираження форми методу правового регулювання. Науковий потенціал світу 2004: Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (1-15 листопада 2004 р.). Дніпропетровськ, 2004. С. 50-53.

48. Мельник Ю.В. Проблеми ефективності законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади. Правове регулювання економіки. 2005. С. 191-199.

49. Мельник Ю.В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів. Юриспруденція: теорія і практика. 2006. Вип. 6(20). С. 71-75.

50. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. управ.: 25.00.01. Л. : 2008. 215 с.

51. Нагребельний В.П. Правові основи державного управління економічною сферою та їх вдосконалення. Вісник до 10-річчя Академії правових наук України. 2003. № 2-3. С. 301-313.

52. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Навчальний посібник. Київ, 1998. 159 с.

53. Опришко В.Ф. Вдосконалення законодавства України - складова частина стратегії його розвитку. Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. 1996. 312 с.

54. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2010. 22 с.
55. Особливе адміністративне право : підручник; за ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса : Гельветика, 2022. 463 с.
56. Остапенко О.І. Словник основних термінів і понять з дисциплін "Адміністративне право України", "Адміністративне судочинство в Україні". Львів : Растр-7, 2023. 119 с.
57. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Шемшученка Ю.С. Київ: Генеза, 1997. 687 с.
58. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14#Text>.
59. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>.
60. Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 жовтня 2003 р. № 1569. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF#Text>.
61. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
62. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
63. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
64. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня

1999 p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>.

65. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство") від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 59.

66. Сагайдак-Нікітюк Р.В. Адміністративне право України : навч. посіб. / Сагайдак-Нікітюк Р. В., Васильєв С. В. Харків : Точка, 2016. 199 с.

67. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков: Консум, 2000. 704 с.

68. Сkochиляс-Павлів О.В. Адміністративне право : навч. посіб. у табл. Львів : Растр-7, 2024. Ч. 1 : 2024. 326 с.

69. Совгиря О. В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. Вісник Вищої Ради Юстиції. 2011. № 4 (8). С. 155-165.

70. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. М. Стець. Одеса, 2011. 18 с.

71. Сторожук І. Основи місцевого управління / І. Сторожук // Вісник Хмельницького інституту регіон. управління та права. 2002. № 1. С. 50- 55.

72. Трачук П. Проблеми адміністративного реформування місцевої публічної влади. Вибори та демократія. 2010. № 1 (23). С. 19-23.

73. Цивільний кодекс України від 16.01.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

74. Юридична енциклопедія : В 6 томах / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Українська енциклопедія, 1998. Т.4 : Н-П 2002. 720 с.

75. Юридична енциклопедія. Київ: Українська енциклопедія, 1998. Т. 1. 672 с.

76. Юридична енциклопедія. К.: Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. 276 с.

77. Local Government Act. London, 2000. P. 3-6.