

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

Оксін В.Ю., к.ю.н.,
старший науковий співробітник

Громадська організація «Академія адміністративно-правових наук»

У статті сформовано поняття та особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні. Охарактеризовано поняття «адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні» як складну, багатокomпонентну правову категорію, що включає низку правововизначальних елементів, завдяки яким суб'єкти публічної адміністрації реалізують стратегічно-управлінську діяльність щодо гарантування місцевого розвитку як суспільно-цінного об'єкту. Обґрунтовано, що особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні визначаються функціонально-предметними характеристиками основної діяльності суб'єктів публічної адміністрації – адміністрування місцевого розвитку, тому зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку формується із елементів їх правового статусу (обов'язки, права завдання, функції, гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації і, як окремий елемент, юридична відповідальність). Визначено, що обов'язок місцевого розвитку покладено на органи влади як делегованих суб'єктів щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб в суспільстві. У цьому аспекті вказано, що суб'єкти публічної адміністрації мають гарантувати суспільству місцевий розвиток, при цьому їх адміністративно-правовий статус характеризується як чіткими обов'язками, так і правами й іншими правовими елементами, що комплексно формують особливості становища суб'єктів публічної адміністрації в Україні. Виявлено, що на суб'єктів публічної адміністрації місцевого розвитку в Україні покладається основне зобов'язання щодо гарантування місцевого розвитку як особливої суспільно-цінної діяльності, пов'язаної із різноманітним розвитком місцевих територій. З'ясовано, що правове становище суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні варто визначати в двох поляризованих вимірах: з одного боку – становище всіх суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких спрямована на функціональність публічного адміністрування, з іншого – спеціальне становище органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на локальне вирішення питань місцевого розвитку.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, місцева демократія, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти, обов'язки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, принципи, публічне адміністрування.

The article forms the concept and features of the administrative and legal status of public administration entities in the field of local development in Ukraine. The concept of “administrative and legal status of public administration in the field of local development in Ukraine” as a complex, multi-component legal category, which includes a number of legal elements through which public administration entities implement strategic management activities to ensure local development as a public-valuable object. The features of the administrative and legal status of public administration entities in the field of local development in Ukraine are determined by the functional and subject characteristics of the main activity of public administration entities – local development administration, so the content of the administrative and legal status of public administration entities in local development is formed from elements of their legal status (duties, rights of the task, functions, guarantees of activity of subjects of public administration and, as a separate element, legal responsibility). It is determined that the duty of local development, in the narrow sense, is assigned to the authorities as delegated subjects for the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in society. In this aspect, it is stated that public administration entities should guarantee local development to society, and their administrative and legal status is characterized by both clear responsibilities and rights and other legal elements that comprehensively shape the peculiarities of the situation of public administration entities in Ukraine. The subjects of public administration of local development in Ukraine have the main obligation to guarantee local development as a special social and value activity related to the diverse development of local areas. The legal position of public administration entities in the field of local development in Ukraine should be defined in two polarized dimensions: on the one hand – the position of all public administration entities whose activities are aimed at the functionality of public administration, on the other hand – the special position of local governments, whose activities are aimed at local solutions to local development issues.

Key words: administrative and legal status, local democracy, local self-government, regulations, responsibilities, public authorities, local governments, powers, principles, public administration.

Вступ. Місцевий розвиток є комплексним поняттям, що включає низку факторів, елементів та дій щодо забезпечення реального культурного, соціального, правового та організаційного піднесення місцевих територій. Обов'язок місцевого розвитку покладено на органи влади як делегованих суб'єктів щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб у суспільстві. Відповідно, суб'єкти публічної адміністрації мають гарантувати суспільству місцевий розвиток, при цьому їх адміністративно-правовий статус характеризується як чіткими обов'язками, так і правами й іншими правовими елементами, що комплексно формують особливості становища суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасними дослідженнями місцевого розвитку в Україні займалися такі вчені, як Н. Бодак, В. Журавський, О. Звіздай, О. Петришин, В. Погорілко, О. Ременяк, В. Сergyгін, О. Фрицький, О. Чернеженко, О. Ярмиш та інші. При цьому в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин новітні дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні вимагають

всі більше наукових досліджень.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного аналізу позицій науковців та норм законодавства та визначенні на основі цього аналізу особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні ще не склалися єдиної думки щодо визначення поняття «правовий статус». Так, одні вчені поняття «правовий статус» і «правове становище» вважають синонімами, інші – дотримуються позиції, що категорія «правовий статус» поки що не знайшла чіткого визначення в наукових джерелах, а тому потрібно виділити цей термін для загальної характеристики становища особи (фізичної чи юридичної) в суспільстві, оскільки категорія «правове становище» переважно застосовується для характеристики особи у визначеному колі суспільних відносин [9, с. 130].

Досить часто поряд із зазначеним терміном можна зустріти й інші суміжні категорії, які наповнені власним

змістом, однак застосовуються вченими у розумінні аналізованого. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне уточнити, що правовий статус – це явище об'єктивного права, правотворення, а зокрема, правове положення формується лише з тих встановлених у праві правових статусів, які активізовані щодо конкретного суб'єкта права, а відповідно, є явищем правореалізації. Своєю чергою правова категорія «правовий модус» одержує дедалі більше визнання і являє собою конкретизацію правового статусу, його елементів як таких, що реалізуються лише на певних стадіях відповідних процесів або в окремих сферах суспільних відносин. І оскільки правовий статус є правовою конструкцією, сформованою безпосередньо для моделювання правових можливостей та правових зв'язків абстрактного суб'єкта права, ця категорія не застосовується щодо об'єкта права, стосовно якого в праві формується правовий режим. Однак ці правові категорії досить взаємопов'язані. Так, оскільки правовий режим встановлює особливі межі реалізації правового статусу суб'єкта права, з огляду на таку модифікацію правового статусу можна відмежовувати відповідні його спеціальні правові статуси та правові модуси залежно від того, за якого спеціального правового режиму суб'єкту доводиться реалізувати свій правовий статус [10, с. 16; 5, с. 125].

Слушними залишаються роздуми щодо сутності правового статусу індивіда в адміністративно-правових відносинах одного із засновників вітчизняної науки адміністративного права А. Єлістратова, який стверджував, що від обсягу правоможностей, які фізична особа одержує в публічному праві, залежить її потрібний статус. Право особистої свободи визначає так званий негативний статус фізичної особи, правоможність індивіда та те, щоб правляча влада не втручалась до сфери особистої свободи, відмежованої законом. Право публічної адміністрації встановлює позитивний статус особи, тут визначається обов'язок публічної влади надавати фізичним і юридичним особам адміністративні послуги. На думку вченого, «негативний і позитивний статуси доповнюють й утверджуються правом громадян на участь у публічній владі, інакше кажучи, сукупністю політичних прав, що утворюють третій активний статус громадянина». На слушну думку А. Єлістратова, фізична особа перетворюється на громадянина тільки тоді, коли вона повною мірою здобуває права цього потрібного статусу. Права негативного статусу особи забезпечують вільний вихід її внутрішнім силам, це простір розумового самовизначення. У правах позитивного статусу особа одержує необхідну підтримку такої великої сили, якою є держава і громадськість. Нарешті, права активного статусу роблять саму особу частиною державної волі [4, с. 58–62; 3, с. 174].

Таким чином, аналізуючи теоретичні засади щодо сутності правового статусу як теоретичну конструкцію, можемо дійти висновку, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні – це складна, багатокомпонентна правова категорія, що включає низку правововизначальних елементів, завдяки яким суб'єкти публічної адміністрації реалізують стратегічно-управлінську діяльність щодо гарантування місцевого розвитку як суспільно-цінного об'єкту.

Особливість того чи іншого визначення адміністративно-правового статусу залежить насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики. Саме щодо елементного складу правового статусу загалом й адміністративно-правового статусу зокрема відсутнє порозуміння. Так, І.Л. Бачило елементами правового статусу державних органів називає правомочність і відповідальність [2, с. 56]. Б.М. Лазарев вважав, що правовий статус передбачає відповіді на такі питання: органом якого рівня є даний орган (центральний, місцевий або міжтериторіальний); до якого виду органів належить за

змістом своєї діяльності (орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо); яке офіційне найменування цього органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким несе відповідальність; хто може скасовувати, призупинити, змінювати і опротестовувати його акти; яка компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чий акти він може скасовувати, призупинити, змінювати і опротестовувати тощо; яку юридичну силу мають акти цього органу; які джерела фінансування; чи має орган права юридичної особи [6, с. 124; 1, с. 89–92].

Виконавча влада відрізняється від інших гілок державної влади (законодавчої і судової) певними притаманними лише їй предметом і сферою діяльності, призначенням, завданнями і змістом діяльності, методами здійснення своєї діяльності. Для забезпечення ефективної діяльності виконавча влада використовує значні правові, економічні, технічні, інформаційні та інші ресурси. Тобто виконавча влада впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються у нашій державі. Варто також зазначити, що виконавча влада від інших гілок державної влади, відрізняється своїм призначенням, завданнями і змістом діяльності. Так основним призначенням і завданням виконавчої влади є забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Що стосується змісту діяльності виконавчої влади, то він полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчих дій, які спрямовані на виконання Конституції та законів України, а також інших функцій виконавчої влади [7, с. 82–86].

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління відрізняються від державних органів влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та відносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень, що свідчить, з одного боку, про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного (публічного) управління, з іншого – про їх особливий адміністративно-правовий статус [1, с. 89–92]. Як автономні суб'єкти адміністративного права, як вказує О. Алтуніна, органи місцевого самоврядування мають особливий адміністративно-правовий статус; у зв'язку з цим вони є суб'єктами публічного управління, наділені відповідними владними повноваженнями, які реалізують згідно із метою їх утворення та діяльності, завдань та функцій, які на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення та несуть у зв'язку з цим юридичну відповідальність за свою діяльність, що свідчить про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління [1, с. 89–92].

К. Лопатюк виокремлює такі ознаки місцевих органів виконавчої влади: по-перше, місцевий орган виконавчої влади представляє собою організаційно-структурну єдність, може виступати як від свого імені, так і від імені держави, перебуває на утриманні держави і повинен бути юридичною особою, яка здійснює відповідні виконавчо-розпорядчі функції. По-друге, місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається установчим нормативно-правовим актом про такий орган виконавчої влади. По-третє, місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищестоящим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими по відношенню до них органами виконавчої влади. Фактично місцеві органи

виконавчої влади є провідниками владної волі між вищестоящими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління. По-четверте, місцеві органи виконавчої влади є єдиноначальними органами. Це перш за все зумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління і швидкість прийняття рішень відіграє визначальну роль під час здійснення виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів. По-п'яте, місцеві органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керівних суб'єктів [7, с. 82–86].

На наш погляд, елементи правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні формуються від функціонально-предметних особливостей їх основної діяльності – адміністрування місцевого розвитку, тому основними елементами правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні є обов'язки та права суб'єктів публічної адміністрації, їх завдання та функції, гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації та, як окремий елемент, юридична відповідальність у сфері адміністрування місцевого розвитку в Україні.

В Україні, на жаль, немає стратегічної моделі місцевого розвитку, однак постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки [8], що є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців [8].

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки визначено, що органами, що забезпечують реалізацію стратегічних напрямів регіонального розвитку, є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади; Верховна Рада Автономної Республіки

Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації; міські, селищні, сільські ради; всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування; громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, що беруть участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики [8].

Вищевказані суб'єкти також є публічною адміністрацією місцевого розвитку. Якщо більш детально розкрити їх список, то до суб'єктів публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні слід віднести: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Міністерство розвитку громад та територій України; 3) інші міністерства та центральні органи виконавчої влади; 4) органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг; 5) органи місцевого самоврядування; 6) суб'єкти громадянського суспільства (громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо); 7) окремі юридичні та фізичні особи; 8) міжнародні організації.

Висновки. Правове становище суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні варто визначити в двох поляризованих вимірах: з одного боку – становище всіх суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких спрямована на функціональність публічного адміністрування, з іншого боку – спеціальне становище органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на локальне вирішення питань місцевого розвитку.

На суб'єктів публічної адміністрації місцевого розвитку в Україні покладається основне зобов'язання щодо гарантування місцевого розвитку як особливої суспільно-ціннісної діяльності, пов'язаної із різноманітним розвитком місцевих територій.

Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні визначаються функціонально-предметними характеристиками основної діяльності суб'єктів публічної адміністрації – адміністрування місцевого розвитку, тому зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку формується із елементів їх правового статусу (обов'язки, права завдання, функції, гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації і, як окремий елемент, юридична відповідальність).

ЛІТЕРАТУРА

1. Алтунина О.М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.
2. Бачило І.П. *Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации*. Москва : Юрид. лит., 1976. 198 с.
3. Гридасов Ю.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. *Форум права*. 2011. № 3. С. 174–177.
4. Елистратов А.И. *Административное право*. Москва : Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1911. 235 с.
5. Замрига А. В. Концепт адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1(22). Том 3. С. 124–127.
6. Лазарев Б.М. *Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации*. Москва : Юрид. лит.-ра, 1972. 280 с.
7. Лопатюк К.Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2010. Вип. 12. С. 82–86.
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
9. Циганов О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 130–134.
10. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18.