**ЛЕКЦІЯ 3. СУБ’ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**План**

1.Поняття та система суб’єктів публічного адміністрування.

2.Компетенція суб’єкта публічного адміністрування.

3.Роль Президента України в системі виконавчої влади.

4.Система органів виконавчої влади.

5.Суб’єкти місцевого самоврядування.

**1.Поняття та система суб’єктів публічного адміністрування**

Ключовим суб’єктом адміністративно-правових відносин є суб’єкт публічної адміністрації, без якого взагалі не можна говорити про адміністративне право.

Суб’єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру публічного адміністрування, під якою розуміється органічно єдина та чинна система органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

До основних суб’єктів публічної адміністрації належать:

1)     органи виконавчої влади;

*Згідно з чинним законодавством до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомі виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності тощо. Однак ці органи є державними органами, які здійснюють виконавчу владу в певних сферах суспільного життя. Тим самим їм притаманні всі ознаки органу виконавчої влади, а тому їх практично потрібно відносити до органів виконавчої влади.*

2)      суб’єкти місцевого самоврядування;

3)      суб’єкти делегованих повноважень:

·         *громадські об’єднання;*

·         *інші суб’єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.*

Розуміння суб’єкта публічної адміністрації розкривається в Рекомендації Комітету Міністрів РЄ від 11.09.1984 р. № R (84) 15 щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду, в якій визначено, що публічна влада - це:

будь-який суб’єкт публічного права будь-якого виду чи рівня - державного, регіонального, місцевого - або незалежний суб’єкт публічного права;

будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

Крім того ці ознаки, на думку професора О. Рогача, треба доповнити ключовою ознакою - здійсненням публічного адміністрування.

Важливо зазначити, що у вітчизняній адміністративній доктрині категорії «суб’єкт публічного адміністрування» і «адміністративний орган» практично вважаються тотожними.

Незважаючи на широку розрізненість суб’єктів публічного адміністрування, усім їм притаманні спільні ознаки, які дозволяють їх диференціювати як такі. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності - здійсненням публічного адміністрування.

*До найбільш суттєвих ознак, що формують поняття суб’єкта публічної адміністрації, слід віднести такі:*

·        кожен із суб’єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб’єктів публічного адміністрування;

·        вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами;

·        усі суб’єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути суб’єктами приватного права;

·        для здійснення публічного адміністрування суб’єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень;

·        вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання законів.

Отже, суб’єкт публічної адміністрації - це суб’єкт владних повноважень, наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування - надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність.

2.Компетенція суб’єкта публічного адміністрування

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, яка дозволяє повно та всебічно схарактеризувати конкретного суб’єкта публічного адміністрування.

Виділяють два аспекти компетенції - зовнішній і внутрішній.

*Зовнішній аспект* пов’язаний з етимологією терміна «компетенція», що походить від латинського *competere* («бути відповідним»). У нашому разі йдеться про те, що кожен суб’єкт відповідає своєму місцю в публічній адміністрації. Коло питань, вирішення яких йому доручено, є унікальним, а право на вирішення цих питань - монополією конкретного суб’єкта.

*Внутрішній аспект* компетенції легко пояснити через її будову. Компетенція не є однорідною і складається з низки взаємопов’язаних елементів. Її основні складові - мета та завдання, предмет відання, адміністративні повноваження. Іноді до складників компетенції додають функції суб’єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо.

Компетенція Уряду встановлюється Законом «Про Кабінет Міністрів України», компетенція центральних органів виконавчої влади - Законом «Про центральні органи виконавчої влади», спеціальними законами та положеннями про відповідні державні органи. Такі положення затверджуються постановами КМУ. Компетенція місцевих державних адміністрацій встановлюється Законом України «Про [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації)». Такі нормативні акти ми називатимемо *компетенційними*.

Тепер розглянемо складові компетенції.

*Мета та завдання* визначають соціальне призначення суб’єкта публічного адміністрування, його роль і значення в організації суспільного життя та реалізації публічного інтересу.

*Завдання* - це наперед визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб’єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб’єктом ставиться чітко визначене коло завдань.

*Приклад: Національна поліція має чотири завдання: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, Служба зовнішньої розвідки України - п ’ять, Міністерства юстиції України - шістнадцять.*

*Мета* відбиває загальну спрямованість діяльності суб’єкта публічного адміністрування. Теоретично завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї. Однак мета не завжди закріплюється в компетенційних актах. В одних випадках сформулювати її складно через різноспрямованість адміністративної діяльності органу, в інших - через велику кількість завдань, поставлених перед ним.

В компетенційних актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику». Перше з них вказує на те, що виконання поставлених перед органом мети та завдань передбачає переважно ухвалення нормативних актів, а друге - ухвалення адміністративних актів, проведення організаційних заходів тощо.

Другий складник компетенції - *предмет відання.* Він визначає коло питань, які компетентний вирішувати суб’єкт публічного адміністрування. У переважній більшості випадків у нормативному акті неможливо навести їх вичерпний перелік. Тому для встановлення меж предмета відання існують різноманітні маркери - територіальні, об’єктні, суб’єктні тощо.

*Територіальний маркер* вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб’єкта публічної адміністрації (напр., Рахівський район, зона відчуження, територія заповідника тощо).

*Об’єктний маркер* вказує на предмети та процеси, з якими пов’язане управлінське питання (об’єкти інтелектуальної власності, будівельна діяльність, товари, культурна цінність). Зазвичай предмет відання окреслюється кількома предметними маркерами.

*Суб’єктний маркер* вказує на коло осіб, причетних до вирішуваного питання (іноземці, військовослужбовці, громадяни України, закордонні українці, політичні партії, комунальні неприбуткові підприємства, медичні заклади тощо).

Для встановлення меж предмета відання суб’єкта публічного адміністрування використовуються різні види маркерів одночасно.

*Приклад: Національна комісія України з цінних паперів та фондового ринку вирішує питання, пов’язані з випуском та обігом цінних паперів (об’єктні маркери), учасниками фондового ринку (суб’єктний маркер) в Україні (територіальний маркер).*

Третій складник компетенції - *повноваження*. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов’язки суб’єктів публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, що займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов’язком». Кількість повноважень суб’єктів публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно відрізняється.

*Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження, за Державною фіскальною службою України - близько ста, за деякими міністерствами - понад три сотні.*

Особливості функціонування конкретного суб’єкта публічного адміністрування можуть бути розкриті лише з урахуванням взаємозв’язків і динамічної взаємодії всіх елементів його компетенції. Отож, для того щоб зрозуміти сутність суб’єкта публічного значення, його роль і значення в публічній адміністрації, а також управлінські можливості, слід детально знати його компетенцію.

Отже, компетенція - це комплекс взаємопов’язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризують особливості                         діяльності конкретного суб’єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації.

3.Роль Президента України в системі виконавчої влади

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Поряд із цим він має низку повноважень у сфері виконавчої влади:

*Громадянські повноваження* Президента України у сфері публічного адміністрування є такими: ухвалює рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.

*Кадрові повноваження* Президента України у сфері публічного адміністрування є такими: вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем’єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; присвоює вищі військові звання та ін.

*Забезпечувальні повноваження* Президента країни у сфері публічного адміністрування є такими: створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; ухвалює рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі потреби окремі території України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України тощо.

*Контрольні повноваження* Президента України у сфері публічного адміністрування є такими: зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначає всеукраїнський референдум щодо змін у Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим та ін.

Особливе місце в системі суб’єктів публічної адміністрації займає Рада національної безпеки і оборони України (далі - РНБО), що є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Її правовий статус визначається Конституцією України та Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». При цьому Президент України є головою РНБО. Рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України.

*Функціями Ради національної безпеки і оборони України є такі:*

1)    внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2)    координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3)    координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Отже, адміністративно-правовий статус інституту Президента України має подвійний характер:

4)    по-перше, для галузі адміністративного права конституційні повноваження Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою адміністративного права та безпосередньо забезпечуватись органами й посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

по-друге, повноваження Глави держави щодо формування органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю, забезпечення національної безпеки та ін. дають підстави вважати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, що наділений функціями виконавчої влади.

4.Система органів виконавчої влади

*Система органів виконавчої влади - це сукупність взаємопов ’язаних і взаємозалежних держави органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України.*

Найбільш суттєвими ознаками органу виконавчої влади є такі:

·        кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних державновладних повноважень;

·        основним змістом діяльності органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг і здійснення публічного управління;

·        створення, структура, порядок діяльності й компетенція органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативними правовими актами;

·                            органи виконавчої влади створюють єдину систему;

·        у межах цієї системи органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції;

·        діяльність органів виконавчої влади має підзаконний, адміністративно-сервісний та виконавчо-розпорядчий характер, вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону;

·                            ухвалювати [підзаконні нормативні акти](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26950&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Підзаконні нормативні акти);

·        під час здійснення захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, забезпечення публічного інтересу держави й суспільства загалом вони мають право діяти юридично владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру;

·        кожен орган виконавчої влади має визначений для нього законодавством територіальний масштаб діяльності, який ураховує особливості адміністративно-територіального устрою України;

·        органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру, штат державних службовців, сформований за допомогою їх конкурсного добору або призначення на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично владній формі.

·        кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою. Фінансування органів виконавчої влади здійснюється з державного бюджету.

Отже, органи виконавчої влади - це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України [публічне адміністрування](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26965&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Публічне адміністрування) в певних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

Органи виконавчої влади становлять найбільш численну групу суб’єктів публічної адміністрації. На них покладається найбільше функцій у сфері публічного управління. Саме з органами виконавчої влади різного рівня найчастіше вступають у правовідносини приватні особи - фізичні особи та юридичні особи приватного права, а отже саме від належного функціонування органів виконавчої влади значною мірою залежить дотримання прав і свобод людини і громадянина та реалізація законних інтересів приватних осіб.

Правові засади системи органів виконавчої влади визначені передусім у Конституції України. В. Авер’янов, аналізуючи положення Конституції України щодо видів органів виконавчої влади, справедливо зазначав, що конституційне визначення певних органів виконавчої влади в Конституції України означає лише те, що існування цих видів є обов’язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами. Такий висновок учений робить на тій підставі, що Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість, згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація й діяльність органів виконавчої влади. Тобто Конституція відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд із наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця - через ухвалення поточних законів.

Згідно з конституційною правовою моделлю *в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади - вищі, центральні та місцеві.*

Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів України забезпечує права і свободи людини та громадянина; сприятливі умови для вільного й усебічного розвитку особистості; державний суверенітет та економічну самостійність; провадження зовнішньоекономічної діяльності та митної справи; розвиток і державну підтримку науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; рівні умови для розвитку всіх форм власності; проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурно- галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров’я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Згідно із Законом від 27.02.2014 № 794-УІІ Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації), спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні йому. Кабінет Міністрів координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень.

Державно-політичні відносини за участю Уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державних адміністративних відносинах - нормами адміністративного права. Відповідно відносини, пов’язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативного правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративного правового регулювання. Правову основу організації та діяльності КМУ складають передусім Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. №794-VII, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. №950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. №1156).

До складу КМУ входять Прем’єр-міністр України, Перший віце- прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри та міністри (ч. 1. ст. 114 Конституції України).

*Прем’єр-міністр України* призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України).

Кандидатуру для призначення на посаду Прем’єр-міністра України вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради (ч. 3 ст. 114 Конституції).

Слід звернути увагу, що всі члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. Однак два міністри - оборони та закордонних справ - призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як члени Уряду - за поданням Прем’єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента щодо участі у формуванні складу Уряду зумовлюються тим, що Президент є главою держави і виступає від її імені, представляє Україну в міжнародних відносинах (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра закордонних справ України), а також є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (ці повноваження обумовлюють участь у призначенні Міністра оборони України).

Зауважимо, що ні Президент України, ні Прем’єр-міністр України не очолюють вертикаль органів виконавчої гілки влади. Згідно з Конституцією України Прем’єр-міністр керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої Верховною Радою України (ч. 5 ст. 114 Конституції України). Тобто Прем’єр-міністр України є очільником Уряду, однак не очільником вертикалі органів виконавчої гілки влади.

На відміну від Верховної Ради України та Президента України, повноваження яких визначаються виключно Конституцією України та не можуть визначатися іншими нормативними правовими актами, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п.  10 ч.1 ст.116 Конституції). Зокрема, відповідно до

ст.116 Конституції Уряд:

·            забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

·            забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

·            уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

·            забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

·            розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

·            здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Саме Уряд України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 91ч. 1 ст. 116 Конституції України).

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов’язковими до виконання. При цьому постанови - це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження - це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Прикладом постанови КМУ є Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. №648 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»; прикладом розпорядження КМУ - Розпорядження КМУ від 26 вересня 2018 р. №681-р «Про затвердження плану заходів з проведення у 2018 році Всеукраїнського тижня права».

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем’єр-міністр України. КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п.9 ч.1 ст. 116 Конституції України).

Міністерства

- забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Також до центральних органів виконавчої влади входять державні служби, агентства та інспекції.

У теорії адміністративного права під *[міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство)м* розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки:

1)   відповідає за розроблення державної політики;

2)    очолюється членом уряду - політиком, а не державним службовцем.

*До основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, належать:*

-       забезпечення нормативно-правового регулювання;

-       визначення пріоритетних напрямків розвитку;

-      інформування та надання роз’яснень щодо здійснення державної політики;

-      удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові та Кабінету Міністрів;

-       забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

-       здійснення інших завдань, визначених законами України.

Наявність повноважень щодо нормативно-правового регулювання є ще однією ознакою, що відрізняє міністерства від інших центральних органів виконавчої влади.

Звертаємо увагу, що згідно із Законом міністр має подвійний правовий статус, оскільки постає і як член Уряду, і як керівник міністерства. При цьому *як член КМУ* він здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. *Як керівник міністерства*, міністр:

-       очолює [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство), здійснює керівництво його діяльністю;

-     у межах своєї компетенції організовує та контролює виконання [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство)м Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

-     затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;

-     представляє [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство) в публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

-       підписує накази міністерства;

-     дає обов’язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного Закону міністерства діють за принципом єдиноначальності. Це означає, що за таким критерієм, як спосіб ухвалення владних рішень, [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство) належить до єдиноначальних (одноособових), а не колегіальних органів. Відповідно органом по суті є сам міністр, а не [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство). У зв’язку з цим дискусійним із теоретичної точки зору можна вважати положення Закону про те, що міністр є керівником міністерства.

*Міністр має першого заступника та заступників* (один з яких є заступником із питань боротьби з корупцією), які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр- міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра.

Незалежно від політичних змін у державі, що можуть мати наслідком зміну Уряду, або окремих членів уряду, [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство) мусить стабільно працювати. З метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організації поточної роботи, пов’язаної із здійсненням його повноважень, у міністерстві є посада державного секретаря. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з- поміж державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ на строк п’ять років із правом повторного призначення.

*Державний секретар* очолює апарат міністерства - організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство) завдань.

У складі апарату міністерств утворюються:

*1)   директорат* - самостійний структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань, пов’язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, проведення аналізу та оцінки впливу її реалізації на заінтересовані сторони, а також інших завдань - крім тих, що *пов’язані з виконанням функцій з надання адміністративних послуг, управління об’єктами державної власності або здійснення державного нагляду (контролю).*

*2)   директорат стратегічного планування та європейської інтеграції*- самостійний структурний підрозділ, що може утворюватися для виконання завдань, пов’язаних зі стратегічним плануванням діяльності та плануванням бюджету міністерства, європейською інтеграцією, координацією виконання [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство)м міжнародних зобов’язань, а також координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства;

*3)   експертна група* - структурний підрозділ, що входить до складу директорату та утворюється для виконання завдань за визначеними напрямками (функціями) діяльності директорату;

*4)   головне управління* у складі директорату - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямком (функцією) діяльності директорату.

У міністерствах також утворюється *секретаріат* - сукупність самостійних структурних підрозділів і посад, що здійснюють організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства, зокрема щодо: забезпечення функціонування документообігу, здійснення контролю за дотриманням строків виконання завдань і заходів, відповідальним за виконання яких є [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство); управління персоналом, ведення бухгалтерського обліку і звітності; протокольного забезпечення міжнародного співробітництва; реалізації законодавства щодо доступу до публічної інформації, організації розгляду звернень громадян; забезпечення ІТ-підтримки та захисту інформації; забезпечення здійснення державних закупівель; забезпечення взаємодії із засобами масової інформації та зв’язків із громадськістю; матеріально- технічного та господарського забезпечення; взаємодії з органами державної влади; дотримання вимог щодо охорони праці та цивільного захисту.

*Міністр має право сформувати патронатну службу міністра*, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв’язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв’язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. При цьому працівники патронатної служби не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства.

З метою забезпечення законності та ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливим є поєднання принципу єдиноначальності з певними елементами колегіальності. У зв’язку з цим у вказаному Законі (ст.14) передбачено можливість утворення колегії міністерства та інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані через видання відповідного наказу міністерства.

[Міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary) для виконання покладених на нього завдань має право залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема на договірній основі, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних.

[Міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary) здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи на місцях. [Міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство) в межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр України. Накази міністерства нормативно­правового змісту підлягають державній реєстрації. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

*Актами міністерства є накази*, які видаються [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство)м і підписуються міністром (ст. 15 Закону). При цьому згідно із вказаним Законом накази міністерства можуть мати різну правову природу, зокрема бути нормативно-правовими актами, регуляторними актами.

Отже, [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство) - це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

Інші центральні органи виконавчої влади

До інших центральних органів виконавчої влади Закон відносить агентства (наприклад, [Державне агентство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державне агентство) автомобільних доріг України, [Державне агентство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державне агентство) водних ресурсів України, [Державне агентство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державне агентство) з енергоефективності та енергозбереження України, [Державне агентство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державне агентство) з питань кіно, [Державне агентство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державне агентство) з управління зоною відчуження, [Державне агентство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державне агентство) інфраструктурних проєктів тощо), служби (Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба, Державна податкова служба, Державна екологічна служба, Державна регуляторна служба України тощо), інспекції (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, [Державна інспекція](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26927&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державна інспекція) енергетичного нагляду, [Державна інспекція](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26927&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Державна інспекція) ядерного регулювання) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

*Відповідно до теорії адміністративного права:*

[*Державна служба*](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26928&displayformat=dictionary) - це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у певних сферах публічного адміністрування.

[*Державне агентство*](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26929&displayformat=dictionary) - це центральний посередницький (між відповідним [міністерство](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26945&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Міністерство)м і об’єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері публічного адміністрування.

[*Державна інспекція*](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26927&displayformat=dictionary) - це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об’єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування.

Проте слід зазначити, що чинне законодавство не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади. Наприклад, розмежування служб, агентств та інспекцій здійснено за обсягом компетенції. Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його функцій - надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу - управління об’єктами державної власності, що належать до сфери його управління, орган утворюється як агентство. Інспекція - це центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Однак термін «служба» використовується не лише щодо центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Служба безпеки України не є центральним органом виконавчої влади - це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Тобто в такому разі служба - це не організаційно-правова форма державного органу, а складова назви. Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. №                                                                                  500,

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Тобто призначенням такого органу не є управління об’єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Більше того, НАДС уповноважений не лише здійснювати державну політику, а й формувати її, що відповідно до вказаного Закону віднесено до повноважень лише міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Основними завданнями інших центральних органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об’єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність.

Центральний орган виконавчої влади видає накази організаційно- розпорядчого характеру, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади.

*Відмінною рисою агентств, служб, інспекцій* порівняно з міністерствами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що їхня діяльність спрямовується та координується КМУ не безпосередньо, а через уповноваженого міністра (напр., через міністра внутрішніх справ спрямовується та координується діяльність Національної поліції України).

*Відповідно до ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр*:

-     контролює реалізацію центральним органом виконавчої влади державної політики у сфері, формування якої він забезпечує;

-     погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені центральним органом виконавчої влади проєкти законів, актів Президента України та КМУ;

-     визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;

-     заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань і планів їх роботи.

*Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади КМУ.* Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п’яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу.

На відміну від посади міністра, яка є політичною, посади керівника служби, агентства, інспекції належать до посад державної служби.

Організаційне забезпечення діяльності керівника центрального органу виконавчої влади та реалізації органом своїх повноважень здійснює апарат центрального органу виконавчої влади.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган.

На відміну від міністерств, які видають акти різної правової природи, служби, агентства, інспекції видають накази виключно організаційно- розпорядчого характеру.

Отже, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній сфері, крім того вони відповідно до своїх положень надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), здійснюють управління об’єктами державної власності, узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснюють інші повноваження, визначені законодавством.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом

Особливу групу серед центральних органів виконавчої влади складають центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» їм присвячено спеціальну норму - статтю 24.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать такі: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення й радіомовлення України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації, Державне бюро розслідувань.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює голова.

*Приклад: Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Пенсійний фонд входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування*.

*Антимонопольний комітет України* є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності.

*Український інститут національної пам’яті* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра культури і який реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам’яті Українського народу.

Однак законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. По суті до цієї категорії державних органів у різні періоди включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (напр., Служба безпеки України, національні комісії, що здійснюють державне регулювання у певних сферах економіки), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб’єктивних причин прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду. При цьому можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом.

До їх основних ознак можна віднести: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом у системі органів виконавчої влади - Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади.

Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками. При цьому особливі ознаки ЦОВВ зі спеціальним статусом свідчать про перехідний характер зазначених органів, про їх тимчасове перебування в системі органів виконавчої влади та потребу їх виведення за межі виконавчої гілки влади, що вже відбувається сьогодні (напр., із національними комісіями регулювання природних монополій).

Зауважимо, що Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, було віднесено до центральних органів виконавчої влади згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 р. №394-ІХ. Зазначений Закон України було прийнято, зокрема, з метою приведення відповідно до Конституції України статусу

зазначеної Комісії на виконання Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. №5-р/2019 у справі №1-17/2018(5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п’ятого, тридцять дев’ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). До зазначених змін у законодавстві Національна комісія, що                    здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мала статус постійного незалежного державного колегіального органу.

Місцеві державні адміністрації Виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається передусім Конституцією України та Законом України «Про [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації)». Згідно з Конституцією України (ст. 118) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації). Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (напр., щодо Києва - Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ»).

Слід звернути увагу, що *Президент України* бере безпосередню участь у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Так, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України.

*Голови місцевих державних адміністрацій* при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

*Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.* Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання Конституції, законів України, актів Президента України, КМУ, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази.

*Важливо звернути увагу на подвійну підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій*, а саме: вони підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами та органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

*Відповідно до ст. 119 Конституції України [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації) на відповідній території забезпечують:*

1)   виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2)                      законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3)   виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4)                      підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5)                      звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6)                      взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7)   реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Республіки. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України.

[*Місцеві державні адміністрації*](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary)*очолюються* головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Розпорядження голів адміністрацій, ухвалені в межах їх компетенції та зареєстровані в управлінні (головному) Міністерства юстиції, є обов’язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право: перевіряти стан додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та підпорядкування; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства й розпоряджень місцевої державної адміністрації, надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям й органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів.

Отже, [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації) - це органи виконавчої влади, які здійснюють таку владу ([публічне адміністрування](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26965&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Публічне адміністрування)) на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства.

Військово-цивільні адміністрації

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, утворено військово-цивільні адміністрації. Вони займають особливе місце серед інших суб’єктів публічної адміністрації. Їх правовий статус визначено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. №141-VIII.

*Військово-цивільні адміністрації* - це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі антитерористичної операції) або у складі Об’єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації області, району та населених пунктів є юридичними особами публічного права і наділяються повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

*Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження з:*

·           підготовки та затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

·           забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

·           складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення його виконання;

·           управління закладами освіти, охорони здоров’я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

·                               сприяння організації призову громадян на військову службу;

·           організації та участі у здійсненні заходів, пов’язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;

·           вирішення питань, пов’язаних із наданням військовим частинам Збройних Сил України службових приміщень і житлової площі, інших об’єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

·           сприяння організації виробництва й поставок до війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

·           здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;

·           установлення охорони важливих об’єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення;

·           здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення;

·           сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України та Державної кримінально-виконавчої служби України;

·           заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

·           скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, ухваленим у межах її повноважень;

·           ухвалення рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;

·           ухвалення в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

·           визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

·           ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення;

·           забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони та ін.

·           забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони та ін.

*Права військово-цивільних адміністрацій:*

·           установлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;

·           тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;

·           організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби - огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;

·           організовувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз’яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;

·           установлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;

·           вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій - також навчальну й бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

·           установлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об’єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;

·           організовувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;

·           організовувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками.

Отже, військово-цивільні адміністрації - це тимчасові надзвичайні суб’єкти публічної адміністрації, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об’єднаного оперативного штабу Збройних Сил України і призначені для здійснення публічного адміністрування в районах відсічі збройної агресії Росії.

5.Суб’єкти місцевого самоврядування

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

*До суб’єктів місцевого самоврядування належать:*

-       територіальна громада;

-       сільська, селищна, міська рада;

-       сільський, селищний, міський голова;

-       виконавчі органи сільської селищної, міської ради;

-      районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

-       органи самоорганізації населення;

-       районні в місті ради (у разі їх утворення в містах з районним поділом);

-      виконавчі органи та голови районних у містах рад (у містах з районним поділом).

*Сутність місцевого самоврядування* полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв’язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

*Характерні риси місцевого самоврядування:*

-            займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;

-        місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких вирішується законодавством;

-            одним зі специфічних суб’єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;

-            самостійність місцевого самоврядування, що виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

*Першим рівнем місцевого самоврядування* є територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції з метою задоволення колективних потреб і захисту законних прав та інтересів громадян.

*Другий рівень складають ОМС* - сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради та сільський, селищний, міський голова.

*До третього рівня* належать органи самоорганізації населення. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об’єднувати на договірних засадах об’єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб’єкта комунальної власності здійснюються відповідними радами. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного

розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально- економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв’язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи - виконавчі комітети.

*До виключної компетенції сільських, селищних і міських рад, зокрема, віднесено такі питання, що вирішуються на пленарних засіданнях ради:*

-       затвердження регламенту ради;

-     утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;

-     затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

-     ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

-     затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Слід звернути увагу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їх повноважень органів виконавчої влади - також відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Оскільки районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують свої повноваження місцевим державним адміністраціям.

Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює Рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів Ради, керівника справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Ураховуючи той факт, що відповідно до чинного законодавства районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, делегування ними виконавчих повноважень відповідним обласним і районним державним адміністраціям є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень.

*Усе це дозволяє вважати, що ОМС мають риси, які наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення. Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ і міст. Їх обирає відповідна територіальна громада. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет, є головною посадовою особою з представницьким мандатом.*

Рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень. Такі акти ухвалюють і виконавчі комітети Ради. Рішення Ради ухвалюються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів її депутатів. Рішення нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Радою не встановлено пізніший строк уведення їх у дію. Рішення виконавчого комітету ухвалюють на його засіданні більшістю голосів від загального складу комітету, його підписує сільський голова (селищний, міський, голова районної в місті ради).

Голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. Загалом можна зазначити, що [органи місцевого самоврядування](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26949&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Органи місцевого самоврядування) формально наділені вагомими повноваженнями щодо публічного забезпечення прав і законних інтересів громадян, здійснення виконавчої влади на певній території.

Потрібно також звернути увагу на особливих суб’єктів місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VIII, - представницьких органів місцевого самоврядування об’єднаної територіальної громади. Згідно із зазначеним Законом суб’єктами добровільного об’єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об’єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об’єднаною територіальною громадою.

Важливим чинником такого об’єднання є те, що податкові надходження місцевого бюджету залишаються безпосередньо в добровільно об’єднаних територіальних громадах, що надає фінансовий ресурс для вирішення численних проблем громадян на регіональному рівні за рахунок місцевих бюджетів. Одночасно на них покладено всю відповідальність за стан забезпечення прав, свобод і законних інтересів жителів, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

Така законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об’єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали значну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Отже, [органи місцевого самоврядування](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26949&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Органи місцевого самоврядування) - це створені територіальними громадами (жителями села, об’єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб’єкти публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.