

УДК 342.61

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.29>

## КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗА КРИТЕРІЄМ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО МАСШТАБУ

**Жукова Є.О.,**

кандидат юридичних наук, докторант  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>  
[kafedra\\_prava@i.ua](mailto:kafedra_prava@i.ua)

### **Жукова Є.О. Класифікація видів публічного адміністрування за критерієм територіального масштабу.**

Мета статті – скласти класифікацію видів публічного адміністрування за критерієм територіального масштабу.

Мета публічного адміністрування полягає у максимальному забезпеченні інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави, і створенні на цій основі умов для сталого розвитку політичних, економічних, соціальних, екологічних, інформаційних та інших видів суспільних відносин, в яких може бути досягнута максимальна реалізація здібностей, задатків і прагнень громадян. Вказана мета вимагає створення теоретико-методологічних та правових підстав реалізації вказаних концептів та місцевому рівні

У статті розглянуто особливості об'єкта місцевого самоврядування. Простежено наслідки реформи адміністративно-територіального устрою в Україні. Визначено роль територіальних громад у вирішенні питань публічного адміністрування в державі. Розглянуто вплив реформи адміністративно-територіального устрою на фінансове забезпечення територіальних громад. Окреслено зміни у системі надання адміністративних послуг населенню. Акцентовано увагу на тому, що новели Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 року № 1009-IX, які передбачають уведення такого суб'єкта адміністративно-територіального устрою, як територіальні громади, суперечать положенням ст. 133 Конституції України, відповідно до якої визначено систему адміністративно-територіального устрою України.

На підставі розгляду проблеми класифікації видів публічного адміністрування за критерієм територіального масштабу можна констатувати, що існує дві моделі такого поділу: конституційно-правова і практична. Відповідно до конституційно-правової моделі можна стверджувати

про наявність загальнодержавних, обласних, районних, міських, селищних і сільських видів публічного адміністрування. У практичній моделі присутній ще один вид – публічне адміністрування, що здійснюється територіальними громадами.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, мета публічного адміністрування, територіальна громада, територіальний масштаб, місцеве самоврядування, реформа адміністративно-територіального устрою.

### **Zhukova Ye. Classification of types of public administration by the criterion of territorial scale.**

The purpose of the article is to determine the classification of types of public administration according to the criterion of territorial scale.

The article determines that the goal of public administration is to maximize the interests of individuals and legal entities in all spheres of the life of society and the state and, on this basis, create conditions for the sustainable development of political, economic, social, environmental, informational and other types of public relations. This goal requires the creation of theoretical, methodological and legal foundations for the implementation of these concepts at the local level

The article considers the features of the object of local self-government. The consequences traced the reforms of the administrative-territorial structure in Ukraine. The role is determined by the territorial communities in resolving issues of public administration in the state. The impact of the reform of the administrative-territorial structure on the financial support of territorial communities is considered. Changes are indicated in the system of providing administrative services to the population. Attention is focused on the fact that the novels of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the regulation of certain issues of the organization and activities of local governments and district state administrations» dated November 17, 2020 No. 1009-IX, which provide for the introduction

of such a subject of administrative-territorial structure as territorial communities, contrary to the provisions of Art. 133 of the Constitution of Ukraine.

The article states that there are two models for dividing the types of public administration according to the criterion of territorial scale: constitutional and legal and practical. According to the constitutional and legal model, it is possible to assert the existence of national, regional, district, city, settlement and rural types of public administration. In the practical model, there is another type - public administration, carried out by territorial communities.

**Key words:** public administration, purpose of public administration, territorial community, territorial scale, local self-government, reform of the administrative-territorial structure.

**Постановка проблеми.** Розвиток цивілізаційних цінностей людства призвів до підвищення ролі прав і свобод людини та громадянина як вирішального фактору розвитку держави і громадянського суспільства. На зміну тотальному контролю держави, висвітленому у радянській концепції державного управління, прийшов людиноцентристський підхід, втілений у концепції сервісної держави. Особливу роль у цьому відіграє система публічного адміністрування як особливий феномен, створений для максимального задоволення різноманітних інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб.

Проблеми адміністративно-територіального устрою з моменту набуття нашою державою незалежності набули особливої актуальності і продовжують залишатися важливими, що стало особливо відчутно після початку збройної агресії з боку Російської Федерації і тимчасової окупації українських територій. Вказане обумовлює актуальність та важливість теми цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Територіальні аспекти публічного адміністрування розглядали у своїх роботах такі вчені, як: І. Верещук, А. Гетьман, В. Грицак, А. Крусян, В. Литвин, Н. Нижник, В. Новик, В. Тімашова, В. Удовиченко, В. Федоренко, В. Шкабаро та ін., які детально проаналізували недоліки наявної системи та розробили низку пропозицій щодо їх подолання. Разом з тим проблематика видів публічного адміністрування за критерієм територіального масштабу ще не була предметом окремих наукових досліджень.

**Мета статті** – скласти класифікацію видів публічного адміністрування за критерієм територіального масштабу.

**Виклад основного матеріалу.** Мета публічного адміністрування полягає у максимальному забезпеченні інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах життєдіяльності суспільства

і держави, і створенні на цій основі умов для сталого розвитку політичних, економічних, соціальних, екологічних, інформаційних та інших видів суспільних відносин, в яких може бути досягнута максимальна реалізація здібностей, задатків і прагнень громадян. Вказана мета вимагає створення теоретико-методологічних та правових підстав реалізації вказаних концептів та місцевому рівні, що обумовлює необхідність звернення до розгляду сутності феномену місцевого самоврядування.

Аналізуючи положення Європейської хартії про місцеве самоврядування [1], О. Сушинський, О. Худоба та інші автори роблять висновок, що об'єктом місцевого самоврядування є частка публічних справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто такі, що є локально-територіальними і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення її потреб і потреб її членів. Ці питання є комплексними, оскільки пов'язані з реалізацією спільних інтересів громади та інтересів її членів у всіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, соціальний захист, довкілля, громадський порядок тощо. Проте визначити коло питань місцевого значення і відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення доволі складно, тому проблематика відповідальності держави та територіальних громад є у постійній науково-прикладній розробці [2, с.122–125].

За реформою адміністративно-територіального устрою в Україні первинною ланкою є 1 469 територіальних громад. Нововведення, за якими було ліквідовано сформовані до 2020 р. дрібні територіальні громади в багатьох областях, обумовлені потребою створення спроможних громад зі значним соціально-економічним потенціалом, підвищення їх бюджетних можливостей та функціональної самостійності. Зокрема, у Львівській області за попередніми Планами передбачалось утворення 85 територіальних громад, а за остаточними змінами 2020 р. – 73 територіальні громади, з них 39 – міських, 17 – селищних, 17 – сільських. Уже з цих параметрів нового устрою для області зрозуміло, що укрупнення відбувається довкола райцентрів, інших міських поселень, рідше – довкола великих сіл, тому понад 600 сіл із сільрадами втрачать її, а для 17-и ця сільрада трансформується в адміністративний центр новоствореної громади. Відтак, ці села отримують такі самі повноваження, як і центри міських громад та перспективи зростання свого функціонального значення [3, с. 58].

За даними Центру соціологічних досліджень О. Разумкова, з початку реформи децентралізації в 2015 році суттєво зросли доходи місцевих бюджетів. Відповідаючи на запитання, чи відчу-

ли громадяни якісь результати використання цих коштів (у покращенні якості послуг, благоустрою, соціальної допомоги) за цей час, 51 % респондентів зазначили, що вони не відчули жодних змін, 24 % – відчули певні зміни на краще, а 15 % – відчули зміни лише на гірше. Порівняно з 2017 роком, на 4 % зменшилася частка респондентів, які не відчули змін, на 8 % зросла частка тих, хто відчув позитивні зміни і статистично значуще не змінилася частка тих, хто відчув негативні зміни. Жителі сіл порівняно з жителями міст, частіше помічають як позитивні (відповідно 28 % і 22 %), так і негативні зміни (відповідно 19 % і 13 %) і рідше говорять про відсутність змін (відповідно 45 % і 54 %). Відповідаючи на запитання, що дала децентралізація влади (тобто переміщення багатьох функцій з центру на місця) громадянам, 32 % опитаних зазначили, що вся влада опинилася в руках місцевих «князьків», 21 % – пришвидшилося спустошення сіл, селищ та деяких міст, 17 % – покращилася якість послуг для громадян, 14 % – відкрилися нові можливості для громадян впливати на владу [4].

У ході децентралізації повноваження з надання соціальних послуг населенню передають з центрального рівня на місцевий, тобто – територіальним громадам. З 1 січня 2020 року набула чинності нова редакція Закону України «Про соціальні послуги» [5]. Отже з початку 2020 року змінився розподіл повноважень центральних та місцевих органів влади, а також установлена система соціальних послуг та її учасників, етапи визначення потреб, планування, організації та фінансування соціальних послуг. Повноваження у сфері соціальних послуг передають громадам – максимально близько до отримувачів цих послуг. Такі повноваження визначаються новою редакцією Закону як власні повноваження громад. Щоб реалізувати їх, у громаді мають створити відповідний структурний підрозділ. Кожна громада зобов'язана надавати базові соціальні послуги. Водночас кожна соціальна послуга надаватиметься за відповідним соціальним стандартом, який затверджує Міністерство соціальної політики [6].

За результатами перших експертних обговорень та аналізу ситуації з виконанням Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад» [7], науковцями та практиками було встановлено, що необхідно забезпечити прийняття підзаконних актів на виконання нещодавно прийнятих законів (зокрема, Закону 1427-IX), де строки вже порушені, врахувати в підзаконних актах Мінюсту новий адміністративно-територіальний устрій та потреби в масовому наданні окремих послуг державної реєстрації

актів цивільного стану органами місцевого самоврядування. Експерти зазначають, що Мінюст уже суттєво відстає від загальних трендів однієї з найбільш успішних реформ – децентралізаційної, через що доступ до послуг державної реєстрації актів цивільного стану у територіальних громадах погіршено (лише близько 15 % територіальних громад мають змогу надавати послуги державної реєстрації актів цивільного стану ДРАЦС, а фактично надає ще менше). Крім того, акцентувалася увага на необхідності надати роз'яснення для підконтрольного ДП «НАІС» та територіальних громад щодо неправомірності вимог ДП «НАІС», пов'язаних з необхідністю реєстрації відповідних структурних підрозділів як юридичних осіб, для надання доступу до реєстру РАЦС. Це штучний бар'єр у наданні доступу територіальним громадам до послуг ДРАЦС, не передбачений законодавством. Слід також, на думку експертів, вирішити операційні проблеми щодо призначення різних ролей для адміністраторів ЦНАП та реєстраторів у Державному реєстрі актів цивільного стану, щоб ця роль могла поєднуватися в одній посадовій особі в ОМС. Нагадаємо, що жодної законодавчої вимоги щодо такого розподілу немає. Також необхідно забезпечити можливість надання послуг ДРАЦС старостами, так як раніше послуги ДРАЦС могли надаватись колишніми сільськими радами, а після їх приєднання до інших громад доступ до послуг погіршився, адже є бар'єри на підзаконному рівні щодо надання послуг ДРАЦС старостами, надати доступ відповідальним за ДРАЦС посадовим особам ОМС доступ до реєстру ДРАЦС у режимі перегляду, щоб була змога вчиняти реєстраційні дії згідно з вимогами Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні [8].

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 року № 1009-IX було внесено низку змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про Кабінет Міністрів України» та інших правових актів [9]. Водночас слід акцентувати увагу, що новели цього Закону, які передбачають уведення такого суб'єкта адміністративно-територіального устрою, як територіальні громади, суперечать положенням ст. 133 Конституції України, відповідно до якої визначено систему адміністративно-територіального устрою України.

Ситуація правової лакуни, пов'язаної із правовими аспектами адміністративно-територіального статусу територіальних громад, три-

ває з 2015 року, коди Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було прийнято. З одного боку, цей правовий акт регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, а також визначає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання, що має безпосереднє відношення до цього дослідження [10]. З іншого боку, територіальна громада як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр, не є суб'єктом правовідносин у сфері адміністративно-територіального устрою відповідно до Основного Закону нашої держави. Ситуація передання територіальним громадам повноважень інших органів публічного адміністрування до того ж ускладнюється внаслідок не розробленості у національній правозастосовній практиці всіх аспектів публічного правонаступництва. У контексті цього прийнятними є позиції фахівців Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, які вважають, що Функції органу держави, які реалізовувались органом, що припинив своє існування, не можуть бути припинені і підлягають передачі іншим органам, що повинно знаходити своє втілення у правових актах, зокрема, тих, що передбачають реорганізацію або ліквідацію органу. У разі виникнення публічного правонаступництва усі матеріально-правові зобов'язання суб'єкта-попередника передаються до суб'єкта- правонаступника, який відповідно має надалі виконувати ці зобов'язання перед фізичними (юридичними) особами. Саме у логічному завершенні виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень перед юридичними та фізичними особами і полягає призначення публічного правонаступництва. У цьому контексті виокремлюють дві складові публічного правонаступництва: правонаступництво владних повноважень (завдань та функцій); процесуальне правонаступництво. Обидва аспекти не знайшли належного правового врегулювання у законодавстві України. Зокрема, нині регулюється винятково питання публічного правонаступництва у діяльності центральних органів виконавчої влади. Щодо процесуального правонаступництва органів державної влади та інших владних суб'єктів фахівці Головного науково-експертного управління Верховної Ради України відзначають, що Кодекс адміністративного судочинства України також містить прога-

лину і відповідне питання вирішується завдяки роз'ясненням вищих судових інстанцій щодо вирішення проблем публічного правонаступництва у судовому процесі [11]. Ці правові лакуни вимагають свого заповнення шляхом внесення відповідних змін до законодавства, яке регулює процес місцевого самоврядування в Україні, а також до Кодексу адміністративного судочинства України.

**Висновок.** На підставі розгляду проблеми класифікації видів публічного адміністрування за критерієм територіального масштабу можна констатувати, що існує дві моделі такого поділу: конституційно-правова і практична. Відповідно до конституційно-правової моделі можна стверджувати про наявність загальнодержавних, обласних, районних, міських, селищних і сільських видів публічного адміністрування. У практичній моделі присутній ще один вид – публічне адміністрування, що здійснюється територіальними громадами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
2. Сушинський О., Худоба О. та ін. Відповідальна територіальна громада як повноважний суб'єкт сталого розвитку.» Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2020. №3. С. 122–125.
3. Склярська О. Реформа адміністративно-територіального устрою України в контексті впливу на статус і функції поселень. Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. 2021. Т.50. №1. С. 57–64.
4. Оцінка громадянами України наслідків реформи децентралізації і готовність брати участь у житті місцевої громади. Бачення ролі бізнесу в розвитку громад (травень 2021 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-naslidkiv-reformy-detsentralizatsii-i-gotovnist-braty-uchast-u-zhytti-mistsevoi-gromady-bachennia-rol-i-biznesu-v-rozvytku-gromad-traven-2021r>
5. Про соціальні послуги: Закон України 17 січня 2019 року № 2671-VIII Відомості Верховної Ради України. 2019. № 18. Ст.73.
6. Реформа сфери соціальних послуг в умовах децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/social>.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних

- громад від 29 квітня 2021 року № 1427-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 30. Ст. 241.
8. Мін'юсту слід якнайшвидше спростити доступ громадян до якісних послуг ДРАЦС - рекомендації представників ОМС та експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14374>.
  9. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>.
  10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
  11. Висновок на проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70129](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70129)