

УДК: 342.51.07 (477)

ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ» ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: В РОЗРІЗІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ірина Шелеп

*Проект Європейського Союзу "Продовження комплексної підтримки
реформи державного управління в Україні" (EU4PAR)*

вул. Михайла Грушевського, 3, Київ, Україна

e-mail: shelepiryna@gmail.com

ORCID ID: 0009-0006-4756-9730

Досліджено поняття «адміністративного органу» відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» в контексті місцевого самоврядування. Проаналізовано співвідношення понять «адміністративний орган», «орган місцевого самоврядування», «посадова особа місцевого самоврядування» та «посадова особа адміністративного органу». Визначено, що адміністративними органами можуть бути місцеві ради, їх виконавчі органи, посадові та виборні особи, комунальні підприємства, установи, організації, які здійснюють функції публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративний орган; посадова особа; адміністративна процедура; орган місцевого самоврядування.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2025.81.235>

1. Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена тим, що 15 жовтня 2025 р. минув 1 рік і 10 місяців із набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі — ЗАП) [3], який став важливим кроком у виконанні нашої державою зобов'язань щодо наближення національного законодавства до стандартів країн Європейського Союзу, де діють уніфіковані правила адміністративних процедур. За цей час сформувався практичний досвід його застосування, особливо у сфері місцевого самоврядування, де реалізуються повноваження органів, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав та законних інтересів громадян.

Такий тривалий період правозастосування посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад, сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами місцевих рад сприяє виникненню питань щодо одночасного належного застосування положень ЗАП, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — ЗУ «Про МСУ») [4], «Про статус депутатів місцевих рад» [6], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] та інших нормативно-правових актів. Однією з найактуальніших проблем є правильне розуміння та практичне застосування поняття «адміністративного органу» у місцевому самоврядуванні.

Метою дослідження є визначення змісту та правової природи поняття «адміністративного органу» відповідно до ЗАП у контексті місцевого самоврядування, а також з'ясування його співвідношення з категоріями «орган місцевого самоврядування» і «посадова особа місцевого самоврядування».

Для досягнення мети передбачено такі завдання: проаналізувати законодавче визначення поняття «адміністративного органу» та його функціональне наповнення; визначити співвідношення понять «адміністративний орган», «посадова особа адміністративного органу», «органу місцевого самоврядування», «посадова/виборна

особа місцевого самоврядування»; дослідити статус посадових і виборних осіб місцевого самоврядування у контексті виконання ними функцій публічної адміністрації; виявити проблемні аспекти практичного застосування ЗАП у діяльності місцевих рад, їх виконавчих органів і посадових осіб; сформулювати пропозиції щодо удосконалення правозастосовної практики та гармонізації норм законодавства.

2. Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розуміння адміністративного органу, посадової особи адміністративного органу в місцевому самоврядуванні є малодослідженим у вітчизняній науці адміністративного права. М. Смокович та В. Бевзенко зазначають, що ЗАП формалізував практику діяльності адміністративних органів та запровадив нові виклики. Поняття «адміністративний орган» хоча й передбачене в п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП, однак має широкий, оціночний зміст, який потребує належного сприйняття, тлумачення та правозастосування. В адміністративній процедурі адміністративний орган уповноважений на прийняття рішень (процедурних рішень, адміністративного акту), вчинення процедурних дій, допущення фактів бездіяльності [7, 58]. Отож автори цілком підставно вказують на потребу належного осмислення на сприйняття поняття «адміністративного органу», що є однаково важливим і для наукової доктрини, і для практики застосування правових норм.

Автори науково-практичного коментаря до ЗАП обґрунтовано вказали на те, що «адміністративний орган» – це функціональна категорія. Тобто, з одного боку, не всі ОМС є адміністративними органами. Це залежить від конкретного повноваження/функції, яке реалізує такий орган. Зокрема, коли йдеться про виконання функції публічної адміністрації, то такого суб'єкта саме при виконанні такої діяльності можна вважати адміністративним органом. Наприклад, коли ОМС вирішують справи щодо конкретних осіб (громадян чи суб'єктів господарювання) з приводу, приміром, надання певного дозволу, виділення земельної ділянки у користування тощо, то вони є адміністративними органами [1, 24].

Цікавою є позиція, висловлена С. Потапенко, який зазначив, що між посадовими особами місцевого самоврядування також мають місце відносини координації, підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Є підстави також говорити про позитивну відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування [2, 40]. Тобто глибина розуміння та сприйняття «адміністративного органу», «посадової особи адміністративного органу» є ще не вивченою, доволі новою, та потребує подальшого дослідження і осмислення.

Ми повністю погоджуємось із думкою В. Тимошука, який зазначив, що в Україні є сотні законів, які стосуються діяльності ОМС з вирішення індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб. Проте суттєвий вплив ЗАП на законодавство може відбуватися у середньо- та довгостроковій перспективі, зокрема, скорочення певного обсягу чинних законодавчих актів, їх процедурної частини, що стосується відносин публічної адміністрації з приватними особами [8, с. 383]. Зокрема, на місцевому рівні, в локальних актах ОМС.

3. Методологічна основа дослідження. Методологічні основу дослідження становить система загальнонаукових і спеціально-правових методів, що забезпечили комплексний аналіз поняття «адміністративного органу» в контексті місцевого самоврядування.

Діалектичний метод використано для виявлення взаємозв'язку між положеннями ЗАП та законодавством про місцеве самоврядування, а також для простеження еволюції підходів до визначення правового статусу органів і посадових осіб.

Системно-структурний метод застосовано для дослідження внутрішньої побудови системи органів місцевого самоврядування як складових публічної адміністрації, визначення їх компетенції та функцій.

Порівняльно-правовий метод дозволив зіставити законодавчі дефініції понять «адміністративний орган», «орган місцевого самоврядування», «посадова особа місцевого самоврядування» і «посадова особа адміністративного органу» та встановити відмінності між ними.

Формально-юридичний метод використано для тлумачення норм ЗАП, ЗУ «Про МСУ» та суміжних актів у контексті їх практичного застосування.

Метод аналізу і синтезу забезпечив узагальнення отриманих висновків і формування цілісного бачення правового статусу адміністративного органу на місцевому рівні.

Результати дослідження отримано шляхом узагальнення правових норм, аналізу судової та адміністративної практики, порівняння теоретичних підходів і фактичних механізмів застосування положень ЗАП органами місцевого самоврядування.

4. Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративна процедура в місцевому самоврядуванні здійснюється адміністративними органами, які уповноважені виконувати функції публічної адміністрації. Відтак виникає питання: кого ж необхідно розуміти під цими адміністративними органами? І яким чином поняття «адміністративний орган» (відповідно до ЗАП) кореспондується із положеннями законодавства про місцеве самоврядування та поняттями «орган місцевого самоврядування», «посадова особа/виборна посадова особа місцевого самоврядування».

Детальніше проаналізуємо наявні вимоги правових норм.

Законодавчі положення про «орган місцевого самоврядування», «посадову особу/виборну посадову особу місцевого самоврядування». У ст. 140 Конституції України визначено, що органами місцевого самоврядування є: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради.

ЗУ «Про МСУ» не закріплює дефініції «орган місцевого самоврядування», водночас визначає, що система місцевого самоврядування включає: сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради. Також в абз. 11 ст. 1 зазначається, що виконавчі органи рад — органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Абз. 13 ст. 1 ЗУ «Про МСУ» визначено, що посадова особа місцевого самоврядування — особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Такі ж положення закріплені і в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Водночас частиною другою ст. 2 цього Закону визначено, що термін «посадова особа місцевого самоврядування» у ньому вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ст. 3 цього ж Закону визначає посади в органах місцевого самоврядування: виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у частині першій ст. 2 визначив, що виборна посадова особа місцевого самоврядування — громадянин України, який обраний на місцевих виборах, обраний або затверджений відповідною радою на посаду в органі місцевого самоврядування на строк повноважень відповідної ради, працює в органі місцевого самоврядування на постійній основі, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує повноваження місцевого самоврядування, передбачені законом.

Згідно з положеннями Закону України «Про МСУ», а саме, абз. 6, 9 ст. 1 рада, як виборний представницький орган місцевого самоврядування, складається з депутатів. Загальний склад ради — кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону; склад ради — кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» у ст. 2, 3 визначено, що депутат місцевої ради — представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, він є представником інтересів територіальної громади, повноважним і рівноправним членом відповідної ради — представницького органу місцевого самоврядування.

Розглянемо детальніше положення ЗАП про адміністративний орган.

Пункт 1 частини першої ст. 2 ЗАП закріплює дефініцію «адміністративний орган», яка у своєму змісті охоплює орган місцевого самоврядування, його посадову особу, іншого суб'єкта який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Функції публічної адміністрації — це (згідно з положеннями пункту 11 частини першої ст. 2 ЗАП) надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу. Отож поняття «адміністративного органу» охоплює у своєму змісті орган місцевого самоврядування, посадову особу місцевого самоврядування, та інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації.

Важливо акцент увагу на наступних важливих моментах.

У ЗАП неодноразово вживаються терміни: «посадова особа адміністративного органу», «член колегіального органу», «посадова особа колегіального органу або посадова особа його апарату», «уповноважений відповідно до закону орган, посадова або службова особа». ЗАП не містить окремих дефініцій цих термінів. Відтак наведена дефініція «адміністративного органу» закріплена в ЗАП є комплексним поняттям, тому відповідно включає в себе і посадову особу в розумінні ЗАП (яка належним чином уповноважена на здійснення своїх повноважень у сфері місцевого самоврядування), і власне сільську, селищну, міську раду, виконавчий комітет, інші виконавчі органи ради, а також комунальні підприємства, установи, організації при здійсненні ними функції публічної адміністрації.

Тобто в разі наявності компетенції органів місцевого самоврядування щодо прийняття адміністративних актів, ми розглядаємо їх як адміністративні органи. Прийняті зазначеними суб'єктами адміністративні акти є результатом вирішення адміністративних справ (наприклад, рішення місцевої ради про надання дозволу на розробку проекту землеустрою, рішення виконавчого комітету про надання дозволу на розміщення об'єкта зовнішньої реклами, тимчасової споруди тощо).

Важливо звернути увагу на те, що після внесення змін до пункту 13 ст. 59 ЗУ «Про МСУ» (доповнено згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» № 4017-IX від 10.10.2024), адміністративні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймаються, набирають чинності, виконуються, припиняють дію та оскаржуються відповідно до вимог, встановлених ЗАП з урахуванням передбачених законом особливостей адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ (у разі визначення законом таких особливостей). Тобто ЗУ «Про МСУ» було гармонізовано із ЗАП, відповідно адміністративні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування повинні прийматися згідно з вимогами ЗАП.

Отже орган місцевого самоврядування (тобто сільська/селищна/міська рада, її виконавчі органи, районна та обласна рада) є адміністративними органами. Так само адміністративними органами можуть бути посадові особи місцевого самоврядування та інші органи, які у сфері місцевого самоврядування виконують функції публічної адміністрації, приймають адміністративні акти (зокрема, це стосується виборних посад, на які особи обираються на місцевих виборах — до прикладу, сільський/селищний/міський голова; виборних посад, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою — до прикладу, староста, заступник сільського, селищного, міського голови, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету); посад, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України — до прикладу, начальник/головний спеціаліст відділу, управління, департаменту та інші посадові особи місцевого самоврядування; керівники комунальних підприємств, установ, організацій — директор школи, завідуючий закладом дошкільної освіти тощо).

Поняття «посадова особа адміністративного органу» (згідно зі ЗАП) не тотожне поняттю «посадова особа місцевого самоврядування» (згідно зі законодавством про місцеве самоврядування). Це різні поняття у різних законах. Відповідно до ЗАП усі причетні до адміністративного провадження в адміністративних органах — є посадовими особами адміністративного органу/членами колегіального адміністративного органу.

Зокрема, депутати місцевих рад є суб'єктами, які у складі ради, як адміністративного колегіального органу, уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, зокрема здійснюючи попередній розгляд та підготовку питань на засіданнях постійних депутатських комісій, які належать до їх відання, ухвалюючи висновки та рекомендації комісії, здійснюючи голосування за відповідні проекти рішень на засіданнях ради, контроль за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Депутати місцевої ради під час адміністративного провадження уповноважені здійснювати процедурні дії та приймати процедурні рішення, необхідні для розгляду адміністративної справи.

Також члени виконавчого комітету місцевої ради (так як і депутати місцевої ради) є суб'єктами, які здійснюють функції публічної адміністрації у складі колегіального адміністративного органу та не є окремими адміністративними органами, а посадовими особами/членами колегіального адміністративного органу з відповідними обов'язками щодо прийняття адміністративних актів.

Щодо посадових осіб місцевого самоврядування як адміністративних органів, варто звернути увагу на те, що важливим критерієм віднесення посадової особи місцевого самоврядування до «адміністративного органу», насамперед, є її компетенція одноосібно видавати адміністративні акти. Бо ж посадова особа може і не бути адміністративним органом, а лише його посадовою особою/уповноваженою

посадовою особою (у разі якщо наділена компетенцією лише на виконання процедурних дій і прийняття процедурних рішень).

Посадовою особою місцевого самоврядування (як окремим адміністративним органом) до прикладу може бути сільський, селищний, міський голова, який обирається на місцевих виборах, а також старости при здійсненні ними своїх повноважень та відповідно функцій публічної адміністрації (зокрема, при наданні адміністративних послуг, здійсненні контролю).

5. Результати і перспективи подальших досліджень обговорення. Результатом проведеного дослідження є комплексний підхід до розкриття поняття «адміністративного органу» в системі місцевого самоврядування відповідно до ЗАП. Уперше обгрунтовано, що адміністративний орган у контексті діяльності органів місцевого самоврядування є не лише колегіальним чи одноосібним суб'єктом владних повноважень, а й динамічною складовою механізму публічної адміністрації, яка може реалізовуватись через різні організаційно-правові форми — від ради до окремої посадової особи.

У роботі уточнено співвідношення понять «адміністративний орган» і «орган місцевого самоврядування», доведено, що кожен суб'єкт, уповноважений на прийняття адміністративних актів, може розглядатись і як адміністративних актів у місцевому самоврядуванні, і як адміністративний орган у розумінні ЗАП.

У подальших дослідженнях практичне значення матиме можливість використання сформульованих висновків для вдосконалення правозастосовної практики органів місцевого самоврядування, розроблення внутрішніх регламентів і положень про адміністративні процедури, а також у підвищенні правової визначеності при прийнятті адміністративних актів на місцевому рівні.

6. Висновок. Дослідження поняття «адміністративного органу» в контексті місцевого самоврядування засвідчило, що ЗАП запровадив нову правову парадигму функціонування публічної адміністрації, у центрі якої — забезпечення прав особи та процедурна справедливість у діяльності органів місцевої влади. Адміністративний орган у розумінні ЗАП — це не лише виконавчий комітет чи місцева рада як колегіальний орган, а й будь-яка посадова або виборна особа місцевого самоврядування, уповноважена здійснювати функції публічної адміністрації, приймати адміністративні акти. Таке розширене тлумачення дозволяє системно охопити всі ланки місцевого управління, включно з комунальними підприємствами, установами та організаціями, коли вони діють у сфері публічної адміністрації.

Проведений аналіз показав, що поняття «посадова особа адміністративного органу» не тотожне поняттю «посадова особа місцевого самоврядування». У першому випадку йдеться про суб'єктів, які беруть участь у здійсненні адміністративного провадження, тоді як у другому — про осіб, що мають визначений статус у системі місцевого самоврядування. Саме компетенція щодо прийняття адміністративних актів є вирішальним критерієм для віднесення суб'єкта до адміністративного органу.

А загалом адміністративна процедура важлива для місцевого самоврядування, тому що, з одного боку, вона визначає спосіб реалізації повноважень адміністративними органами, а з іншого — є способом забезпечення прав, свобод та інтересів осіб. Водночас необхідне належне застосування норм законодавства про місцеве самоврядування з урахуванням положень ЗАП, в зокрема в контексті розуміння адміністративного органу у сфері місцевого самоврядування, посадової особи адміністративного органу/члена колегіального адміністративного органу та посадової особи у сфері місцевого самоврядування як адміністративного органу.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру : Науково-практичний коментар до Закону України / авт. кол.: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ, 2023. 545 с.
2. Потапенко С. А. Адміністративна процедура в органах місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері земельних відносин : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2025. 484 с.
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 137.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33.
6. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40.
7. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура: теорія, досвід, практика : навч. посібник. Київ : ВД «Дакор», 2025. 132 с.
8. Тимошук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. 2023. №14. С. 383—388.

References

1. Pro administratyvnu protseduru : Naukovo-praktychnyy komentar do Zakonu Ukrayiny / avt. kol. : O. F. Andriyko, V. M. Bevzenko ta in. ; za zah. red. V. P. Tymoshchuka. Kyiv, 2023.
2. Potapenko, S. A. (2025). *Administratyvna protsedura v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya pry zdiysnenni povnovazhen' u sferi zemel'nykh vidnosyn* : monohraf. Kyiv : Vydavnytstvo Lira-K.
3. Pro administratyvnu protseduru : Zakon Ukrayiny (17 lyutoho 2022 roku). No. 2073-IX. *Holos Ukrayiny* (15.06.2022), 137.
4. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini : Zakon Ukrayiny (21 travnya 1997 roku) No. 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 24.
5. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya : Zakon Ukrayiny (7 chervnya 2001 roku). No. 2493-III. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 33.
6. Pro status deputativ mistsevykh rad : Zakon Ukrayiny (11 lypnya 2002 roku). No. 93-IV. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 40.
7. Smokovych, M., Bevzenko, V. (2025). *Zahal'na administratyvna protsedura: teoriya, dosvid, praktyka* : navch. posibnyk. Kyiv : VD «Dakor».
8. Tymoshchuk, V. P. (2023). Rozvytok zakonodavstva pro zahal'nu administratyvnu protseduru v Ukrayini. *Al'manakh prava*, 14, 383—388.

**THE CONCEPT OF «ADMINISTRATIVE BODY»
IN ACCORDANCE WITH THE LAW OF UKRAINE
«ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»
IN THE CONTEXT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Iryna Shelep

*European Union Project "Continuation of Comprehensive Support
to Public Administration in Ukraine" (EU4PAR)
3, Mykhaylo Hrushevskoho Srt., Kyiv, Ukraine
e-mail: shelepiryna@gmail.com
ORCID ID: 0009-0006-4756-9730*

The article examines the concept of an "administrative body" under the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" (hereinafter referred to as the "LAP") in the context of local self-government. The study analyzes the correlation between the concepts of an "administrative body," a "local self-government body," a "local self-government official," and an "official of an administrative body". It is established that administrative bodies may include local councils, their executive bodies, officials and elected representatives, as well as municipal enterprises, institutions, and organizations that perform public administration functions.

The main objective of this study is to define the content and legal nature of the concept of an "administrative body" under the LAP in the context of local self-government, and to clarify its relationship with the categories of a "local self-government body" and a "local self-government official."

The methodological basis of the study includes dialectical, systemic-structural, formal-legal, analytical and synthetic, and comparative-legal methods, which together provide a comprehensive analysis of the concept of an "administrative body" in the context of local self-government. The results of the study were obtained through the generalization of legal norms, the analysis of judicial and administrative practice, and the comparison of theoretical approaches with the actual mechanisms by which local governments apply the provisions of the LAP.

The study develops a comprehensive framework for understanding the concept of an "administrative body" within the system of local self-government as defined by the LAP. In future research, particular attention should be given to applying the conclusions of this study to enhance the law enforcement practice of local government bodies, to develop internal regulations and provisions on administrative procedures, and to strengthen legal certainty in the adoption of administrative acts.

Keywords: administrative body; official; administrative procedure; local government body.

*Стаття: надійшла до редакції 10.10.2025
прийнята до друку 21.10.2025*