

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
АДМІНІСТРАЦІЇ РАЙОНУ У МІСТІ

Виконала студентка 2 курсу,
групи ЗПУА-1-24-2
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»
Наталія ЩЕГЕЛЬСЬКА

Науковий керівник роботи:
доктор наук з державного
управління, професор
Юрій КУЦ

Харків - 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	12
1.1 Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.	12
1.2 Права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні	22
РОЗДІЛ 2 ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, ЯК СУВЕРЕНІТЕТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	30
2.1 Організація управління районних у місті адміністрацій в системі виконавчих органів Харківської міської ради	30
2.2 Реалізація адміністративної правосуб'єктності адміністраціями районів щодо виконання основних завдань в межах території міста	54
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАЦІЙ РАЙОНІВ ХАРКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	63
3.1 Унормування правового статусу адміністрацій районів Харківської міської ради як суб'єкта публічного адміністрування на території району	63
3.2 Легітимізація повноважень та врахування при їх нормативному регулюванні потреб й інтересів територіальної громади	70
ВИСНОВКИ	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	84
ДОДАТКИ.....	87

ВСТУП

Актуальність теми. «Найкраща влада та, яку не видно», - зауважив свого часу англійський економіст Адам Сміт.

Потрібно постійно мати на увазі, що саме органи місцевого самоврядування приймають рішення, які істотно впливають на рівень та якість життя кожного мешканця громади. Від ефективності роботи органів місцевого самоврядування залежить успішність розвитку громади.

Однією з функцій публічної влади є формування у членів територіальної громади уявлення та розуміння діяльності органів місцевого самоврядування на побутовому рівні, навчання жителів міста застосовувати демократичні механізми під час комунікації з органами влади.

Місцеве самоврядування, згідно Конституції України, є однією з основ конституційного ладу держави та визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України. Норми статей 5, 7, 140-146 Основного Закону України закріплюють самостійність місцевого самоврядування, його матеріальну й організаційну основу та підкреслюють, що місцеве самоврядування – це форма народовладдя, а не делегований державою механізм управління.

У вітчизняній науковій літературі, наприклад, В. Куйбіда, О. Батанов, В. Погорілко, Ю. Шемшученко, Ю. Куц, В. Мамонова, В. Кравченко, Ю. Молодожен, М. Баймуратов розглядають місцеве самоврядування як автономну й одночасно інтегровану складову публічної влади, що забезпечує реалізацію локальних інтересів. Ці автори наголошують, що саме територіальна громада є первинним суб'єктом місцевої влади. А ефективність її функціонування залежить від інституційної спроможності органів, що представляють і виконують її волю.

У великих містах, зокрема у Харкові (Місто-герой України), важливу роль виконують адміністрації районів у місті як спеціалізовані виконавчі органи

міської ради. Адміністрації районів є ключовою ланкою у забезпеченні доступності та безперервності адміністративних, соціальних та управлінських послуг.

Адміністрації районів реалізують значний масив функцій: від вирішення питань благоустрою, до житлово-комунального господарства, соціальної підтримки, координації суб'єктів господарювання – до реагування на кризові ситуації, санітарну безпеку, організацію територіального управління в умовах надзвичайних подій.

Вітчизняні науковці в галузі адміністративного права (Ю. Битяк, В. Колпаков, О. Андрійко, Т. Коломієць, С. Серьогіна) підкреслюють, що органи публічної влади на місцях повинні мати чітко визначений обсяг компетенції, інституційно впорядковану структуру, нормативно закріплену процедуру прийняття управлінських рішень та відповідні матеріальні ресурси. Відсутність належної деталізації компетенції призводить до дублювання функцій, зниження якості управління та організації.

Разом з тим, комплексного та системного аналізу саме адміністрацій районів у містах, їх адміністративної правосуб'єктності, компетенційної структури, організаційної моделі та процедур діяльності у науковій літературі недостатньо. Це зумовлює актуальність подальшого дослідження.

У Харкові (Місто-герой України) діяльність районних адміністрацій регламентується Статутом територіальної громади міста Харкова [35], рішеннями міської ради та відповідними положеннями про адміністрації районів. Проте у правовому регулюванні залишаються такі проблеми:

1. нормативна невизначеність правового статусу адміністрацій районів національному рівні;
2. фрагментарність регулювання їх повноважень;
3. недостатня деталізація процедур діяльності;
4. колізії та дублювання повноважень між структурними підрозділами міської ради;

5. різний рівень адміністративної спроможності районних адміністрацій у великих містах.

У період дії воєнного стану роль районних адміністрацій значно зросла: вони забезпечують цивільний захист населення, управління гуманітарними потоками, роботу критичної інфраструктури, відновлення пошкоджених об'єктів, реагування на загрози та організацію життєдіяльності громади. Проте законодавство не містить достатньої деталізації їх компетенції у кризових умовах.

Це створює об'єктивну потребу у системному правовому аналізі діяльності адміністрацій районів у місті Харкові з метою визначення шляхів удосконалення правового регулювання і підвищення ефективності їх роботи.

Метою і завдання кваліфікаційної (магістерської) роботи є комплексне правове та організаційно-функціональне дослідження адміністрацій районів місті Харкові, визначення їх адміністративно-правового статусу, компетенції та інституційної ролі в системі місцевого самоврядування, а також обґрунтування напрямів удосконалення їх правового регулювання.

Для досягнення мети поставлено такі завдання:

1. Розкрити правову природу та ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.
2. Проаналізувати систему органів місцевого самоврядування у місті Харкові та визначити місце адміністрацій районів у його структурі.
3. Дослідити правове регулювання діяльності районних адміністрацій на рівні законів України, підзаконних актів і локальних нормативних актів.
4. Визначити адміністративну правосуб'єктність, обсяг і межі компетенції адміністрацій районів.
5. Охарактеризувати механізми реалізації повноважень та форми їх діяльності.
6. Виявити ключові проблеми правового забезпечення діяльності адміністрацій районів.

7. Сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання їх діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та реалізації місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є нормативно-правове забезпечення організації діяльності адміністрації району у місті (на прикладі адміністрацій районів Харківської міської ради).

Методологічна основа дослідження. Дослідження ґрунтується на застосуванні:

- формально-юридичного методу – для аналізу правових норм;
- структурно – функціонального методу – для визначення місця районних адміністрацій у системі місцевого самоврядування;
- порівняльно – правового методу – для оцінки різних моделей місцевого управління в Україні;
- інституційного аналізу – для дослідження структури, компетенції та ролі адміністрацій районів;
- логіко – правовому – для формування висновків і пропозицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового статусу та організаційно-функціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі виконавчих структур міських рад, традиційно знаходяться у центрі уваги вітчизняної адміністративно-правової науки. Значний внесок у формування теоретичних основ місцевого самоврядування здійснили В. Авер'янов, О. Батанов, М. Баймарутов, В. Борденюк, Т. Буряк, І. Бутко, М. Воронов, Т. Гошко, В. Григор'єв, Р. Давидов, Д. Диновський, Ю. Дмитрієнко, І. Дробуш, В. Кампо, О. Карлов, А. Коваленко, М. Козюбра, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, П. Музиченко, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, О. Прієшкіна, В. Прилуцький, М. Пухтинський, Т. Смирнова, А. Ткачук, О. Фрицький, Г. Чапала, А. Чиркін, К. Швидко, К. Шумовська, які обґрунтували правову природу територіальної громади, визначили характер її

публічної влади, окреслили конституційний статус системи місцевого самоврядування та принципи її функціонування.

Особливе місце у розробленні адміністративно-правових аспектів діяльності виконавчих органів місцевого належить дослідженням Ю. Битяка, В. Колпакова, О. Андрійко, С. Серьогіної, Т. Коломоєць, у яких розкрито поняття публічної адміністрації, механізми реалізації владних повноважень, функціональні принципи побудови виконавчих органів та стандарти їх діяльності. Ці науковці наголошують на важливості чіткого визначення компетенції органів місцевого самоврядування, обґрунтованої організаційної структури та дотримання адміністративних процедур, що безпосередньо впливає на ефективність надання адміністративних і соціальних послуг.

Проблематика публічного управління на місцевому рівні отримала розвиток у працях С.В. Шульги, О.В. Федоренко та інші, оскільки дослідники акцентували на необхідності модернізації управлінських процесів у межах територіальних громад, підвищенні інституційної спроможності місцевих органів, впровадженні сучасних моделей муніципального менеджменту, а також належних механізмів координації діяльності різних структурних підрозділів міських рад.

Суттєвий внесок у дослідження організаційно-функціональних аспектів місцевого самоврядування зробили праці В. Вакуленка, І. Коліушка, які розглядають реформу децентралізації як структурне оновлення системи публічної влади. У цих роботах підкреслюється, що органи місцевого самоврядування у містах повинні адаптувати свою діяльність до нових моделей управління, які базуються на принципах субсидіарності, ефективності, прозорості та підзвітності.

Разом з тим питання правового статусу адміністрацій районів у містах як окремих виконавчих органів досі залишаються недостатньо комплексно вивченими. В окремих роботах українських вчених здійснено загальну характеристику виконавчих органів міських рад, однак детальне дослідження правової природи, адміністративної правосуб'єктності, компетаційних меж,

внутрішньої організації та процедур діяльності саме районних адміністрацій висвітлено фрагментарно.

Також відсутні комплексні праці, що комплексно аналізують діяльність районних адміністрацій у місті Харкові з урахуванням норм Статуту територіальної громади міста Харкова, положення про адміністрації районів Харківської міської ради. Недостатньою є і наукова увага до аспектів функціонування районних адміністрацій в умовах воєнного стану, коли необхідність реагування на загрози. Тоді забезпечення цивільного захисту та організація життєдіяльності громади потребують високої чіткості правового регулювання.

Отже, аналіз наукової літератури свідчить про наявність значного теоретичного доробку щодо загальних засад місцевого самоврядування та діяльності його органів, але комплексного дослідження адміністрацій районів великих міст України, їх правового статусу, компетенції та механізмів діяльності – немає. Це визначає наукову новизну та актуальність дослідження, спрямованого на заповнення виявлених прогалин та формування цілісної юридичної моделі функціонування районних адміністрацій як виконавчих органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає комплексному теоретико-правовому обґрунтуванні адміністративно-правового статусу адміністрацій районів у місті як специфічних виконавчих органів місцевого самоврядування, а також у розробленні нових підходів до вдосконалення правового регулювання їх діяльності. На відмінну від існуючих наукових праць, у яких здебільшого аналізуються загальні питання організації місцевого самоврядування, у даному дослідженні здійснено системне узагальнення нормативних, організаційних і функціональних аспектів роботи районних адміністрацій на прикладі м. Харкова з урахуванням їх ролі в умовах дії воєнного стану.

А саме у кваліфікаційній роботі запропоновано цілісне наукове визначення адміністрацій районів у місті як інституційно відокремлених виконавчих

органів міської ради, що поєднують у собі риси органу місцевого самоврядування та елементу системи публічної адміністрації, наділеного власними й делегованими повноваженнями; конкретизовано зміст адміністративної правосуб'єктності районних адміністрацій, включно зі структурою їх компетенції, межами відповідальності та особливостями здійснення владних управлінських функцій; сформовано бачення організаційно-функціональної моделі адміністрацій районів; розкрито специфіку реалізації повноважень районних адміністрацій у період дії воєнного стану та обґрунтовано необхідність нормативного закріплення їх розширеної компетенції у сфері цивільного захисту, координації гуманітарних заходів та забезпечення безпеки населення; запропоновано підхід до класифікації повноважень районних адміністрацій на базові (системні), функціональні, сервісні та кризові, що дозволяють удосконалити критерії оцінювання їхньої адміністративної спроможності; виявлено прогалини та суперечності у чинному нормативному регулюванні діяльності районних адміністрацій, які досі не були у вітчизняній юридичній літературі предметом комплексного аналізу; обґрунтовано необхідність розроблення локального стандарту діяльності районних адміністрацій, що включає регламентацію адміністративних процедур, механізмів внутрішньої координації, взаємодії з міською радою, органами державної влади та суб'єктами господарювання; сформульовано пропозиції щодо внесення змін до локальних нормативних актів Харківської міської ради, спрямованих на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності районних адміністрацій.

Таким чином, наукова новизна полягає у розробленні та систематизації теоретичних положень, що поглиблюють розуміння правової природи, інституційної ролі й практичних механізмів функціонування районних адміністрацій в умовах сучасних викликів та нормативних трансформацій. А також у формуванні практично орієнтованих пропозицій щодо вдосконалення їх правового статусу.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх безпосереднього використання органами місцевого самоврядування, зокрема адміністраціями районів у місті Харкові, а також у формуванні науково обґрунтованих підходів до вдосконалення організаційно-правових механізмів їх діяльності.

Результати дослідження можуть бути застосовані:

- у нормотворчій діяльності Харківської міської ради – під час оновлення (нова редакція) Статуту територіальної громади міста Харкова, внесення змін до положення про адміністрації районів Харківської міської ради, а також під час розроблення нових локальних актів, спрямованих на підвищення прозорості та ефективності діяльності виконавчих органів;

- у практиці функціонування районних адміністрацій – для уточнення їх компетенції, оптимізації внутрішньої структури, удосконалення розподілу повноважень між структурними підрозділами, покращення процедур організаційної взаємодії та управлінського планування;

- для розроблення та впровадження локальних адміністративних процедур, спрямованих на підвищення якості надання адміністративних, соціальних і комунальних послуг мешканця територіальних громад;

- у сфері забезпечення цивільного захисту та діяльності в умовах дії воєнного стану, оскільки обґрунтовано необхідність розширення повноважень районних адміністрацій щодо реагування на надзвичайні ситуації, управління ризиками, гуманітарної координації та підтримання життєдіяльності громади;

- у діяльності посадових осіб місцевого значення – як методичні рекомендації для прийняття управлінських рішень, планування роботи, організації взаємодії з виконавчими органами міської влади, комунальними підприємствами, установами та організаціями;

- у науково-дослідній та освітній діяльності – як джерело для подальших наукових досліджень у сфері муніципального права та публічного управління, також у навчальному процесі під час підготовки фахівців за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» і 081 «Право»;

- у процесі розроблення муніципальних програм та стратегічних документів, які стосуються управління районами, надання послуг, розвитку інфраструктури, благоустрою території та взаємодії з населенням.

Таким чином, результати дослідження мають практично-орієнтований характер, дозволять підвищити рівень організаційної спроможності районних адміністрацій, сприяють зміцненню системи місцевого самоврядування в м. Харкові та можуть слугувати основою для подальшого нормативного, процедурного та управлінського удосконалення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень

Аналіз наукових праць вітчизняних учених, нормативно-правових документів дав змогу деталізувати системний зміст і сутність дослідження організації місцевого самоврядування, яке є фундаментом формування ефективного самоврядування територіальних громад.

Місцеве самоврядування є явищем історичним та в Україні має давні традиції. Тому, для кращого розуміння політико-правової природи місцевого самоврядування та сучасних проблем локальної демократії, необхідно проаналізувати еволюцію його інститутів в Україні.

Історичний рух місцевого самоврядування – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Хронологічні рамки цих етапів значною мірою мають умовний характер. Між тим критеріями поділу на етапи слугували різкі, переломні моменти у розвитку інститутів публічної влади, які були викликані сукупністю загальнодержавних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших тенденцій і процесів, які зумовили можливість виникнення, визначення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Глибина, розмах та частота перетворень у місцевому самоврядуванні загалом синхронні процесам зростання та кризи державності, змінам у системі публічної влади та соціально-економічній сфері країни, враховуючи, що у територіальній громаді, - низовій ланці суспільств, - у тій чи іншій мірі віддзеркалюються та діють загальні суспільні закони. Так, наприклад, відомий сучасний український історик права П. Музиченко відзначає, що реформи місцевого самоврядування, які здійснюються нині в

Україні, не могли виникнути «з нічого», не маючи для цього основи в минулому [20].

Історики, юристи, інші дослідники не дійшли єдиної думки про час зародження самоврядування в українських землях.

Традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави. Як ще у 1995 р. наголошувалося Лігою історичних міст України та підтверджується у науковій літературі, історія України свідчить, що коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, сповідувала варварство, в Україні вже пишно розквітали цивілізовані міста та містечка зі своїми статутами та гербами, магістратами та цехами, з упорядкованою територією, культурними традиціями, і жителі яких були господарями на своїй території [19].

У вітчизняній муніципально-правовій доктрині, що ґрунтується на працях О. Батанова, П. Білик, В. Фрицького, В. Гончаренка та інших дослідників, сформовано підхід до періодизації розвитку місцевого самоврядування як інституту публічної влади. Такий науковий підхід корелює з конституційним положенням про місцеве самоврядування як гарантований державою самостійний інститут (ст. 7 Конституції України) [14] та базовими нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [27].

Виділяються такі основні історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування [1]:

Перший період – формування первинних общинних структур самоврядування.

За висновками О. Батанова, Первісні форми локальної самоврядності виникли на основі родових і територіальних громад, які виконували функції первинних суб'єктів публічного управління. У хронологічному вимірі цей період східнослов'янських племен на території сучасної України до середини XIV століття. У цей час відбувалося становлення засад самоврядної організації громади, що згодом стали основою для подальшого формування муніципальних інституцій [3].

Другий період – запровадження та розвиток магдебурзького права.

Як, підкреслює О. Батанов, саме поширення магдебурзького права стало ключовою правовою подією, що визначала перехід від традиційних общинних форм самоврядування до нормативно урегульованої системи міського управління. Магдебурзьке право забезпечувало автономію міської громади, регламентувало компетенцію органів місцевої влади, порядок вирішення спорів і здійснення правосуддя. У часових межах період триває від середини XIV століття до першої половини XIX століття, визначаючи європейський характер подальшого розвитку української муніципальної традиції [9].

Третій період – імперська уніфікація та русифікація місцевого управління. Цей період характеризується суттєвою трансформацією системи місцевого самоврядування під впливом імперських правових режимів. Українські території, що входили до складу Російської імперії, були інтегровані у централізовану систему державного управління, яка фактично нівелювала автономію місцевих громад і ліквідувала традиційні самоврядні інституції. Водночас західноукраїнські землі розвивалися відповідно до норм польського й австрійського права, що зумовлювало значну різницю у правових моделях організації локальної влади.

Четвертий період – модернізація, українізація та нормативне закріплення місцевого самоврядування. На думку Кравченко В., початок сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування слід відносити до 1920 –х років XX століття [15]. Цей період охоплює інституційні зміни, що сприяли формуванню сучасної концепції місцевої влади. У новітній історії фундаментальною подією стало конституційно-правове закріплення інституту місцевого самоврядування в Конституції України, де в статті 7 визначено його статус як самостійного елементу публічної влади [14]. Подальший розвиток відбувається на основі положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейської хартії місцевого самоврядування, реформ децентралізації, які забезпечили посилення ролі територіальних громад, фінансову самостійність та впровадження принципів субсидіарності, публічності й підзвітності.

Литвиненко І., у своїх роботах відокремлював наявність п'ятого етапу. А саме реформування місцевого самоврядування на сучасному рівні, який характеризується суперечливими процесами вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самобутніх суспільних особливостей розвитку української громади [19].

Виток місцевого самоврядування об'єктивно можливе лише в умовах суверенітету держави, оскільки вона постає його гарантом, а іноді й творцем його системи. Не дивно, що і в нашій країні цей інститут поступово склався лише після здобуття Україною незалежності. У контексті розвитку системи місцевого самоврядування важливим є визначення територіального критерію, який, як слушно підкреслюють у своїх працях О. Білик та Т. Бодрова, є базовим елементом формування територіальної громади та встановлення меж здійснення публічної влади на локальному рівні. Територіальна громада у сучасній правовій доктрині розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, на якого спрямована дія норм Конституції України та профільного муніципального законодавства [6,7].

Відповідно до ст. 140 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада визначається, як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища чи міста, а також добровільне об'єднання жителів кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром. Як слушно зазначає П. Білик, територіальний критерій є не лише формою просторового окреслення громади, але й визначає правові межі її компетенції, можливість самостійного вирішення питань місцевого значення та реалізації правової суб'єктності [6].

Як слушно зазначає І. Бодрова, територіальний критерій є ключовою ознакою, що забезпечує ідентифікацію громади та формує просторовий вимір її правосуб'єктності. Постійне проживання населення на відповідні території утворює необхідну соціальну базу для реалізації владних повноважень, саморегуляції та організації публічних процесів на локальному рівні [7].

У системі територіальної організації влади вихідною та первинною є територіальна громада, яка виконує роль фундаментального елемента місцевого самоврядування і становить основну одиницю здійснення владних повноважень на локальному рівні. Її складові частини - окремі населені пункти – не є самостійними суб'єктами публічної влади без територіальної цілісності та єдності громади, що відповідає принципам, визначеними у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що територіальна громада відповідно до ст.ст. 140-143 Основного Закону України та положень статей 1,2,6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є не лише сукупністю жителів певної адміністративно-територіальної одиниці. А первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм публічної влади на локальному рівні та соціально інтегрованою спільнотою, об'єднаною спільними потребами і спільними умовами життєдіяльності.

У наукових працях О. Батанова та В. Борденюка наголошується, що територіальна громада – це соціально-правовий інститут, який поєднує елементи публічного управління, самоорганізації населення й соціальної взаємодії. Саме тому її соціальна природа не вичерпується демографічними характеристиками. Вона охоплює систему внутрішніх зв'язків, норм та організаційних механізмів, що склалися історично та відтворюються у процесі колективного вирішення питань місцевого значення [4,8].

Правове регулювання підкреслює, що інтеграція ланів громади реалізується через механізми місцевого самоврядування, передбачені положень ст.ст. 5,7 Конституції України, які визначають, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Закон конкретизує ці положення та закріплює інструменти участі громади:

Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що територіальна громада відповідно до ст. 140 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є не просто сукупністю мешканців певної території, а соціально-правовою спільнотою, наділеною здатністю до самоврядування та

участі у вирішенні питань місцевого значення. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та носієм локальної публічної влади (Рішення КСУ від 26.04.2002 у справі № 1-9/2002 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад), Рішення КСУ від 19.04.2001 у справі № 1-30/2001 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). Наприклад, КСУ у рішенні № 1-30/2001 підкреслив, що інтереси територіальної громади реалізуються через органи місцевого самоврядування та інші форми безпосередньо демократії. А тому мають публічно-правовий характер і становлять основу для виникнення муніципальних правовідносин. Такі форми участі жителів громади є невід'ємними елементами місцевого самоврядування, а отже – складовою реалізації конституційного права людини і громадянина на участь в управлінні державними справами. Різноманіття внутрішніх соціальних та правових зв'язків у межах громади визначає структуру та функції муніципальної інфраструктури. До якої входять організаційні форми самоорганізації населення, комунальні підприємства, установи та інституції громадянського суспільства.

Таким чином, соціальні відносини між членами громади трансформуються на рівні муніципального права у правовідносини, які мають публічний характер і спрямовані на належне забезпечення прав і інтересів жителів.

Місцеве самоврядування слід розглядати як територіальну самоорганізацію громадян і громадянського суспільства, що самостійно вирішує всі питання, пов'язаних з управлінням та місцевим життям. Безпосередньо або через

представницькі органи, за своїм вибором. Щоозначатиме спроможність міської влади, в межах чинного законодавства України, керувати важливими аспектами сферами життя міста. Під власну відповідальність та в інтересах відповідної територіальної громади.

Функціонально-цільова активність є невід’ємною та визначальною ознакою територіальної громади, без якої неможливе її правове існування як суб’єкта місцевого самоврядування. Саме через систему цілей, дій, ініціатив і механізмів соціальної самоорганізації громада реалізує свою конституційну природу та здатність до здійснення публічної влади на локальному рівні. Доктринальні підходи та рішення Конституційного Суду України підтверджують, що активність громади є системоутворювальним елементом моделі місцевого самоврядування.

За В. Кравченком, територіальна громада є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, тобто вихідною та базовою формою реалізації народовладдя на місцевому рівні. У його концепції громада не є адміністративним утворенням у технічному розумінні. А виступає соціально-правовою спільнотою жителів, об’єднаних спільністю території та інтересів. Вчений підкреслює, що саме громада, а не органи місцевого самоврядування, є носієм правомочностей, наданих Конституцією України [15]. На його думку, саме наявність спільних інтересів робить громаду не просто «населенням», а соціальною корпорацією, здатною до самоорганізації.

Концепція територіальної громади у працях О. Батанова формує комплексну, багаторівневу та правопослідовну модель розуміння цього явища, яка цілком корелює з положеннями статей 5, 7, 140-146 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». На його думку, територіальна громада як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, виступає основою публічної влади на локальному рівні. У його доктрині громада – не адміністративна одиниця, а соціально-правовий колектив жителів, які об’єднані спільністю території, історично сформованими соціально-господарськими зв’язками, локальними інтересами та взаємною

відповідальністю. Саме ця «первинність» громади обумовлює її визначальну роль у формуванні органів місцевого самоврядування та набутті ними компетенції публічної влади. Ефективність функціонування територіальної громади обумовлена її функціонально-цільовою спроможністю, зокрема здатністю формувати власну стратегію розвитку, здійснювати самоврядні функції, забезпечувати публічні послуг, управляти майном і фінансовими ресурсами.

Виходячи з наведеного, можна зробити узагальнюючий висновок, що доктрина Батанова О. пропонує найповніше обґрунтоване та системне у вітчизняній науці муніципального права визначення територіальної громади – як первинного, автономного, здатного до самоорганізації та самоврядування суб'єкта публічної влади, який володіє функціонально-цільовою, правовою та організаційною спроможністю забезпечувати локальний розвиток відповідно до принципів демократії, субсидіарності та публічної відповідальності [3].

Проблеми діяльності територіальних громад у системі місцевого управління через призму ідеології соціалізму розглядав І. Франко. У творах «Чого хоче Галицька робітницька громада?», «Що таке громада і чим вона повинна бути?» він пропонує програму діяльності громади для ефективного розвитку регіонів і держави загалом, що визначала повноваження громади у різних сферах: від економічної до культурної [38]. Запропонована І. Франком програма діяльності громади дає відповідь на запитання сьогодення щодо функціонування територіальних громад та їх роль у розбудові децентралізованої демократичної держави. На думку І. Франка, «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий [38].

Муркович Л. зауважило, що Конституція України певним чином перевершила європейську демократичну державно-правову традицію з приводу того, що в Європейській хартії про місцеве самоврядування підкреслює право і здатність органів місцевого самоврядування регламентувати частину державних справ та керувати нею, діючи в межах закону під власну відповідальність. У той момент, коли Конституція України на першу позицію ставить саме територіальну громаду, а не органи місцевого самоврядування [21].

На сьогодні, територіальні громади набули конституційно підтвердженої автономності, що проявляється в самостійності бюджетного процесу, управлінні комунальною власністю; спроможності формувати та реалізовувати місцеву політику (стратегії розвитку); адміністративній дієздатності через ЦНАПи, виконавчі органи; здійсненні локальної демократії (громадські слухання, електронна демократія). Таким чином, правовий статус громади з декларативного перетворився на реальний і функціонуючий.

Сучасна громада виступає активним учасником соціально-економічних відносин, забезпечуючи надання адміністративних і соціальних послуг; вирішення житлово-комунальних питань, благоустрою, освіти, охорона здоров'я, підтримка підприємства. На сучасному етапі територіальна громада в Україні перебуває у стані інституційного зміцнення, функціонального розвитку та підвищеної відповідальності, що зумовлено як реформою децентралізації, так і викликами воєнного сьогодення. Громада вже не є лише адміністративною одиницею у традиційному підході, вона перетворилася на автономного суб'єкта публічної влади, носія колективних прав і інтересів, елементом державної стійкості в умовах війни. Таким чином, її стан можна охарактеризувати як правоспроможний, здатний до розвитку та виконання публічних функцій, забезпечення жителів громади, попри значні зовнішні виклики.

Із 2022 року війна поставила громаду Харкова перед серйозним випробуванням: безпековим, соціальним, економічним і комунально-інфраструктурним. Незважаючи на масштабні удари, Харківська

громада демонструє здатність до виживання, адаптації та продовження життєзабезпечення.

На сьогодні, громада Харкова не втратила своєї сутності, хоч кожен день під масштабними обстрілами. Але залишається активним суб'єктом, здатним до самоорганізації, виживання та поступового відновлення. На сьогодні у Харкові є низка питань, які потребують системного вирішення. А саме: вразливість критичної енергетичної та комунальної інфраструктури, високій рівень руйнувань житлового фонду, недостатня оперативна спроможність повністю відновити пошкодження, внутрішні переселення, втрати населення, психологічне навантаження тощо. Незважаючи на проблеми, у Харкова як громади є низка ресурсів і потенціалів, що дають шанс на стабілізацію та поступове відновлення. Зокрема, сильні інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства, міжнародна підтримка, гуманітарні ініціативи, активність і громадянська згуртованість. Отже, якщо забезпечити стабільне енергозабезпечення, продовжити відбудову житла та інфраструктури, підтримувати соціальну згуртованість, залучати міжнародну допомогу, - Харків має реальні шанси не просто відновитися, а перетворитися на приклад сталості, перезавантаження та оновлення міста. Таким чином, місцева громада як основний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування є насамперед «природною» юридичною особою, автономія якої впливає не з державної влади, а з народного суверенітету. Місцеве самоврядування має характеризуватися не лише єдністю та взаємозв'язок різних організаційно-правових форм, але й оптимальним поєднанням і функціонуванням цих форм у відповідності з місцевими особливостями. У період дії воєнного стану місцеве самоврядування виконує не лише класичну функцію управління питаннями місцевого значення. А й є опорою колективної безпеки, соціальної згуртованості й територіальної стійкості, через яку громада реалізує своє право на самовизначення та зберігає спроможність до самостійного вирішення власних потреб.

1.2. Права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні – головна мета місцевого самоврядування

Важливість та актуальність цієї теми не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. Найбільш рельєфно проявляються та знаходить свою адаптацію ця ідея на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування фіксує в собі політичні, економічні, духовно- моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. На цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавства з конкретними інтересами місцевого населення, яка стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правих відносин. А й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування. Тому перед сучасною українською державою постає важливе завдання – утворення, насамперед за допомогою законодавства, умов для прояву громадських, самодіяльних начал у територіальному виміру. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі. У цьому сенсі місцеве самоврядування – ідеальна сфера, де стає можливим подолання взаємного відчуження та соціальної самотійності.

У зв'язку з цим дослідженням прав людини в контексті місцевого самоврядування. Так само, як і місцевого самоврядування, через призму прав людини є одним з найважливіших завдань юридичної науки.

При аналізі прав членів територіальної громади слід зазначити, що в чинному законодавстві немає чіткого та повного легального визначення поняття «член територіальної громади», що є одним із ключових суб'єктів форми. безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Так, згідно з Конституцією України територіальною громадою

є жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища чи міста [12].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [27] містить визначення, що «територіальна громада – 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». Разом із тим, у цьому ж Законі використовується термін «члени територіальної громади». Проте на законодавчому рівні ні поняття «житель територіальної громади», ні «член територіальної громади», ні «постійне проживання» (яке є ключовим у визначенні «територіальної громади» в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») не врегульовані. Зокрема, є невирішеними питання, чи тотожні поняття «члена територіальної громади» та «жителя територіальної громади», як можна фактично встановити, чи проживала особа постійно в межах територіальної громади та які конкретні вимоги мають висуватись до членів/мешканців/жителів територіальних громад для їхньої безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування. Відтак, на рівні територіальних громад розуміння того, хто є членом територіальної громади та які вони мають права щодо реалізації різних форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування сильно різняться. На підтвердження такої проблеми розглянемо визначення «членів/жителів територіальних громад» у різних містах.

Відповідно до ст. 1 Статуту територіальної громади міста Харкова членами територіальної громади міста Харкова є жителі, що постійно проживають і зареєстровані на території міста Харкова [35].

Так, наприклад, у Статуті територіальної громади міста Одеса, затвердженого рішенням Одеської міської ради № 3782-VIII від 19.11.2025 (нова редакція) визначено, що житель (член територіальної громади) це громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території міста Одеси або фактичне місце проживання / перебування якого

підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. До членів територіальної громади не відносяться військовослужбовці строкової служби та фізичні особи, які за вироком суду перебувають у місці позбавлення волі [26].

На підставі аналізу положень чинного законодавства членами територіальної громади є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Та інших актів законодавства України зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади.

Тобто єдиним чітко визначеним законом способом є реєстрація за місцем проживання, яка підтверджує проживання особи у територіальній громаді та, отже, належність до неї. Тому на практиці поняття місця проживання та зареєстрованого місця проживання часто використовуються як синоніми. І якщо конкретна норма говорить про здійснення прав за місцем проживання особи (як це має місце, наприклад, у місцевих демократичних механізмах), це автоматично розуміється як зареєстроване місце проживання.

За таких обставин органи місцевого самоврядування можуть спробувати самостійно визначити, хто входить до мешканців/членів громади, особливо у статутах територіальних громад.

Статутом територіальної громади міста пропонується вважати кодифікований нормативний правовий акт організаційно-муніципального характеру, який приймає міська рада та встановлює порядок створення та функціонування діяльності органів місцевого самоврядування, порядок застосування форм прямої демократії, інші не врегульовані положення на законодавчому рівні щодо місцевого самоврядування. Статут територіальної громади затверджується з метою забезпечення комплексного регулювання міського самоврядування.

Узагальнено, що завданнями статуту територіальної громади міста є:

- а) виявлення та заповнення прогалин у правовому регулюванні міського самоврядування;
- б) врахування історичних, культурних та інших особливостей територіальної громади міста;
- в) втілення у міське життя конституційних принципів місцевого самоврядування.

Основним поняттям «організації» місцевого самоврядування є найбільш суттєві відносини, принципи, механізми та діяльність місцевого співтовариства, об'єднання та мешканців територіальними громадами, які ініціюють органи місцевого самоврядування та територіальні громади. Індивідуально чи через виборні органи місцевого самоврядування, спільного ведення справ на місцях шляхом ефективного використання всіх наявних ресурсів.

Таким чином, права членів територіальних громад — потребують розробки адекватної системи гарантій місцевого самоврядування. Він повинен включати передумови для ефективного забезпечення дотримання прав місцевої влади.

Демократична та правова система у соціальній державі, при якій окремі громадяни та територіальні громади самостійно розглядають та вирішують питання місцевого значення, керують муніципальною власністю, здійснюють політичну та юридичну владу, спрямовану на дотримання та забезпечення основного права виховувати населення у цивілізованій культурі.

Варто відзначити, що й визначене законом коло суб'єктів використання різних інструментів місцевої демократії також суттєво різниться. Наприклад, учасниками загальних зборів є громадяни в широкому розумінні (тобто, не лише громадяни України), які проживають на відповідній території. Брати участь у громадських слуханнях та подавати місцеві ініціативи можуть лише члени територіальної громади, адже саме цей термін вживається у відповідних статтях закону. Правом створювати органи самоорганізації населення (ОСН) наділені жителі, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. А подавати електронні петиції можуть громадяни, які взагалі не належать до територіальної громади. Під час обговорення цієї теми член

територіальної громади є учасником цивільно-господарських відносин, набуває статусу публічно-правової особи, є суб'єктом права комунальної власності.

Органи місцевого самоврядування територіальної громади є суб'єктами фінансово-кредитних та цивільно-правових відносин у межах, визначених чинним законодавством України.

Кожен житель територіальної громади, незалежно від соціально-економічного становища, расової чи етнічної належності, політичних або релігійних поглядів, статі, походження, тривалості проживання на відповідній території. А також мовних особливостей чи інших індивідуальних характеристик, має гарантоване державою право брати участь у місцевому самоврядуванні. Основні права членів територіальної громади визначаються Конституцією України та актами законодавства, проте цей перелік може бути розширений місцевими нормативними актами.

До прав, що впливають із статусу члена територіальної громади, належать:

- доступ до безпечної та якісної питної води;
- належне електропостачання;
- організація ефективного прибирання та вивезення твердих побутових відходів;
- забезпечення якісного транспортного сполучення всередині громади та з іншими територіями;
- утримання та розвиток дорожньої інфраструктури;
- належне освітлення вулиць і громадських місць у темний час доби;
- дотримання вимог щодо тиші в нічну пору;
- забезпечення публічної безпеки, охорони правопорядку, захисту життя, здоров'я та майна осіб, а також реагування на надзвичайні ситуації;
- створення умов для зайнятості населення;
- доступ до гарантованої державою медичної допомоги;
- доступ до якісних освітніх послуг;
- можливість отримання побутових послуг;

доступність сучасних засобів зв'язку та інтернету;
облаштування місць для відпочинку і дозвілля;
наявність інституцій культурного розвитку;
вільний доступ до природних ресурсів, розташованих у межах громади.

Перелік таких прав не є остаточним і може поширюватися залежно від рішень органів місцевого самоврядування.

Крім того, члени територіальної громади мають право безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом різних форм прямої демократії; обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування; брати участь у місцевих референдумах; здійснювати громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування; отримувати повну та достовірну інформацію про діяльність органів влади, знайомитися з їх документами, отримувати копії нормативних актів; подавати індивідуальні та колективні звернення та отримувати відповіді у встановлені строки; ініціювати перегляд актів, що суперечать Конституції та законам України; брати участь у діяльності органів самоорганізації населення; бути присутніми на відкритих засіданнях колегіальних органів; залучатися до робочих органів та комісій.

Жителі громади мають рівне право користуватися об'єктами спортивної, культурної та соціальної інфраструктури, що перебувають у комунальній власності. Форми та обсяги соціальної допомоги, пільг, субсидій і додаткових гарантій визначаються відповідними рішеннями органів місцевого самоврядування.

У сфері освіти органи місцевого самоврядування разом із державними органами забезпечують реалізацію права на безоплатну та доступну освіту, можливість навчання державною та рідною мовою. А також створюють умови для розвитку позашкільної освіти. Соціально вразливі категорії дітей та молоді можуть отримувати додаткові гарантії, у тому числі стипендії та інші види підтримки.

У сфері охорони здоров'я органи місцевого самоврядування забезпечують надання доступних та якісних медичних послуг, створення умов для

соціального захисту окремих категорій громадян, насамперед пенсіонерів, осіб з інвалідністю та малозабезпечених. Обсяги додаткових гарантій визначаються відповідними рішеннями місцевих рад.

Кожен член територіальної громади має право бути залученим до обговорення важливих питань місцевого життя. Для цього органи місцевого самоврядування оприлюднюють проекти програм соціально-економічного розвитку, бюджету та інші нормативні акти з метою врахування громадської думки.

З огляду на багатонаціональний склад громади, органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати рівність прав і свобод для всіх осіб, незалежно від етнічного чи мовного походження, і створювати умови для вільного розвитку національної самобутності, включаючи можливість створення національних шкіл та культурних центрів у законодавчо встановленому порядку.

Із урахуванням вищезазначеного, можна зробити висновок, що роль органів місцевого самоврядування у реалізації різних прав людини є незаперечною. Виходячи з визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. А пріоритетним завданням місцевого самоврядування є належна реалізація прав кожного жителя територіальної громади.

Ключовими елементами успіху органів місцевого самоврядування є громадяни, залучення членів територіальної громади у розвиток території, містобудування, залучення громадянського суспільства до розвитку, прийняття управлінських рішень та їх реалізація. Демократія участі на місцях може дати потужний імпульс для досягнення амбітної мети досягнення справді європейського рівня життя в наших містах.

З урахування вищевикладеного, можна зробити висновок, що головним завданням діяльності органів місцевого самоврядування є постійний, безперервний процес роботи над покращенням умов життя кожного жителя територіальної громади міста.

РОЗДІЛ 2

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, ЯК СУВЕРЕНІТЕТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1 Організація управління районних у місті адміністрацій в системі виконавчих органів Харківської міської ради

У рамках децентралізації влади на сьогодні значних перетворень зазнало правове забезпечення процесу публічного адміністрування, що відбувається у територіальних громадах.

На думку А. Лазора, представницький орган місцевого самоврядування є основним носієм публічної влади на локальному рівні та має правомочність вирішувати будь-яке питання, що належить до компетенції місцевого самоврядування, за винятком тих, які належать до виключної компетенції територіальної громади. Така правова позиція відображає доктринальне розуміння місцевої ради як органу, що здійснює реалізацію волі громади у межах делегованих їй повноважень і представляє її інтереси, забезпечуючи управління місцевими справами. Отже, орган місцевого самоврядування діє від імені громади та в межах визначених законом функцій, а його рішення мають характер обов'язкових для виконання на відповідній території. У цьому контексті Лазор А. підкреслює, що рада не потребує спеціального уповноваження громади на прийняття кожного окремого рішення, оскільки воля громади імпліцитно реалізується через механізм представницької демократії [18].

У науковій літературі звертається увага на те, що встановлене законом розмежування повноважень між радами, їх виконавчими органами та посадовими особами не є проявом поділу влади в класичному конституційному розумінні. Дослідники наголошують, що принцип розподілу влади, закріплений у статті 6 Конституції України, не застосовується в системі місцевого

самоврядування, оскільки вона має особливий правовий характер і функціонує за моделлю публічної влади, яка належить локальній спільноті. Тому у Законі йдеться не про поділ владних гілок, а про функціональну диференціацію повноважень за сферами діяльності між відповідними суб'єктами – представницькими органами, їх виконавчими структурами та головою громади. Такий підхід покликаний забезпечити ефективність управління та запобігти надмірній концентрації публічної влади в одному органі, зберігаючи при цьому єдність владного механізму місцевого самоврядування.

Важливим для теорії місцевого самоврядування є також визначення природи органу місцевого самоврядування як інституційно та організаційно самостійного елементу системи публічної влади на локальному рівні. А. Француз характеризує цей орган як створений відповідно до законодавства колектив соціально активних суб'єктів — громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок місцевих бюджетів та забезпечує здійснення функцій і завдань, покладених на нього законом. Такий орган має владні повноваження, що реалізуються у визначених законом формах — через нормотворчість, управлінські рішення, контроль, координацію та інші механізми публічного адміністрування — з метою задоволення колективних потреб територіальної громади та забезпечення місцевого розвитку [39].

Викладені наукові позиції узгоджуються із сучасною правовою доктриною, згідно з якою інститут місцевого самоврядування є організаційно та функціонально відокремленим компонентом публічної влади, що ґрунтується на принципах самостійності, правової відповідальності та демократичної легітимації. Орган місцевого самоврядування не є структурою державної влади, але реалізує публічні функції в межах державного правового порядку, що зумовлює діалектичну єдність автономії та правової підзвітності. Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, територіальні громади володіють гарантованим державою правом і, що принципово важливо, реальною здатністю самостійно вирішувати питання місцевого значення у

межах Конституції та законів України. Таке розуміння ґрунтується на конституційному положенні про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через утворені ними органи (ст. 140 Конституції України) [14].

У сучасних умовах реформування публічної влади, особливо в контексті децентралізації, відбувається перерозподіл владних повноважень та фінансових ресурсів на користь місцевого самоврядування, що суттєво підсилює його інституційний потенціал, стимулює розвиток місцевої демократії та підвищує рівень спроможності територіальних громад. Саме тому, у практичній площині, основними суб'єктами надання адміністративних послуг населенню є органи місцевого самоврядування, наділені відповідною компетенцією, матеріально-фінансовою базою та організаційними інструментами.

Науковці наголошують, що передача повноважень на місцевий рівень є не лише механічним делегуванням функцій держави, а формуванням нової моделі публічної влади, побудованої на принципах субсидіарності, близькості послуг до населення та підзвітності органів влади громаді. Зокрема, Т. Борденюк зазначає, що ефективність місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня організаційної та майнової автономії громади, а також якості інституційної спроможності її органів здійснювати управлінські функції в публічних інтересах [8]. У науковій літературі наголошується, що адміністративні послуги на місцевому рівні мають забезпечуватися з дотриманням принципів доступності, оперативності, прозорості та професіоналізму. Це, у свою чергу, сприяє підвищенню довіри населення до публічної влади і є індикатором демократичного розвитку муніципальної системи (О. Батанов, М. Пітцик, В. Кравченко та ін.).

З огляду на зазначене, орієнтація на місцеве самоврядування як провідного суб'єкта надання адміністративних послуг не лише відповідає європейським стандартам публічного адміністрування, а й забезпечує реалізацію прав членів

територіальної громади, створює умови для їх залучення до вирішення питань місцевого значення та формує дієвий механізм локальної демократії.

Міська рада виступає представницьким органом місцевого самоврядування, який від імені та в інтересах відповідної територіальної громади здійснює реалізацію функцій та повноважень місцевого самоврядування, забезпечує прийняття нормативно-правових актів. А також визначає основні напрями розвитку громади та контролює діяльність виконавчих органів (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [27]. Зараз система місцевого самоврядування є завершеною формою, а лише перехідна модель, яка із урахуванням новацій у виборчу систему, наразі застосовується для обрання представницьких органів місцевого самоврядування, набуває визначень «слабка/сильна рада», «сильний/слабкий мер». Проблеми комунікації між місцевою радою, головою та виконавчим комітетом можуть забезпечити запоруку сильного зв'язку в управлінні та розвитку територіальної громади. Складність організації роботи та взаємодії органів місцевого самоврядування полягає в тім, що кожна громада має право на утворення структури виконавчого органу відповідно до їхніх потреб, таким чином формуючи єдиний підхід до формування немає.

Оскільки інститути прямої демократії не можуть бути використані для вирішення кожного конкретного питання місцевого життя, враховуючи їх кількісну невизначеність та різноманітність. Тому об'єктивно необхідно обрати демократично обрані представницькі органи з відповідними повноваженнями. Фактично, ради є основним виконавцем функцій та відповідальності місцевого самоврядування. Вони мають повноваження в рамках функцій та обов'язків територіальної громади та вирішують усі питання, пов'язані з інтересами регіону та потребами мешканців відповідних територій. З одного боку, функціональне спрямування діяльності міської ради та її виконавчого комітету безпосереднє спрямоване на суспільні відносини у межах конкретної територіальної громади, з іншого боку, походить від неї, що зумовлює призначення органів місцевого самоврядування – служіння інтересам

територіальної громади, що здійснюється згідно Конституції України, законів України та в межах компетенції.

Організація місцевої влади в містах із внутрішнім районним поділом характеризується підвищеною інституційною складністю, що значною мірою зумовлена конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як єдиного соціально-економічного та політико-правового утворення та самоврядними органами на рівні окремих районів. З одного боку, міська рада та її виконавчі органи покликані забезпечувати стратегічне управління територіальною громадою, її цілісність, збалансованість розвитку та ефективне використання ресурсів. З іншого — районні у місті ради, наділені власною компетенцією, намагаються реалізовувати локальні інтереси, які нерідко вступають у суперечність з загальноміськими пріоритетами.

Конкуренція інституційних центрів влади створює умови для дублювання управлінських функцій, нераціонального використання бюджетних коштів, ускладнює ухвалення рішень та уповільнює реалізацію муніципальних програм.

Аналіз викладеної проблематики дає підстави для висновку, що в умовах сучасної реформи децентралізації та посилення ролі територіальних громад збереження районних у місті рад як окремих самоврядних рівнів є інституційно неефективним і економічно недоцільним. Натомість більш раціональною з точки зору організації публічної влади видається ліквідація самоврядних районних структур та трансформація їх виконавчих органів у адміністративні установи з єдиним центром управління, підпорядкованим міській раді.

Запровадження уніфікованої адміністративної вертикалі, побудованої на принципах субсидіарності, підзвітності та ефективності, дозволить забезпечити оперативність управлінських рішень, оптимізацію бюджетних витрат, прозорість діяльності органів влади та підвищення якості муніципальних послуг. Крім того, централізована модель управління міською інфраструктурою, соціальною сферою та комунальними ресурсами сприятиме формуванню цілісної політики розвитку міста та узгодженості локальних ініціатив з

інтересами усієї громади. Таким чином, структурна трансформація районного рівня самоврядування, орієнтована на усунення дублювання повноважень і створення єдиного адміністративного центру, відповідає логіці сучасних муніципальних реформ та державній політиці щодо підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування.

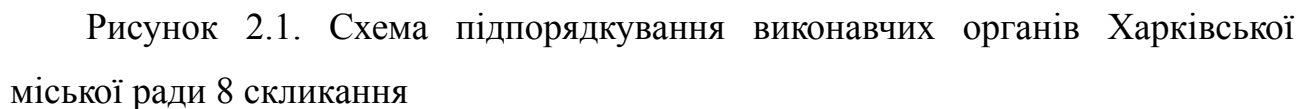
Яскравим прикладом представницького органу територіальної громади може слугувати Харківська міська рада (далі – міська рада). Вона здійснює від її імені та в її інтересах визначені Конституцією та законами України функції та повноваження, включно з прийняттям нормативних і ненормативних актів, що мають обов’язковий характер на території громади.

Міська рада виступає суб’єктом публічної влади муніципального рівня, який забезпечує реалізацію прав і законних інтересів територіальної громади, регулює та координує питання місцевого значення, формує та контролює діяльність виконавчих органів, а також приймає від імені громади рішення, спрямовані на соціально-економічний, культурний та інфраструктурний розвиток міста.

Згідно з положеннями ст. 140–143 Конституції України та ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міська рада має статус самостійного органу публічної влади, володіє власною компетенцією, визначеною законом, та несе правову й політичну відповідальність перед територіальною громадою за результати своєї діяльності [14, 27]. Міська рада формується шляхом прямих виборів населенням міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Вона складається з депутатів, наділених законом повноваженням представляти інтереси територіальної громади у здійсненні функцій місцевого самоврядування. Строк повноважень міської ради становить п’ять років. Рада набуває статусу повноважної за умови обрання не менш як двох третин депутатів від її встановленого загального складу, що забезпечує легітимність її діяльності, представництво інтересів громади та колегіальний характер прийняття рішень.

Система органів та структура апарату міської ради визначаються на пленарному засіданні ради за ініціативою міського голови, з урахуванням функціональних завдань, обсягу повноважень та потреб організаційного забезпечення. Вони мають гарантувати належну організацію роботи ради, ефективне нормативне регулювання питань місцевого значення, координацію діяльності виконавчих органів, а також реалізацію завдань та функцій, покладених на органи місцевого самоврядування. Побудова структури ради ґрунтується на принципах публічності, підзвітності та ефективності, що виражається у створенні постійних та тимчасових комісій, секретаріату ради, виконавчих органів, інших структурних підрозділів, необхідних для забезпечення всебічного здійснення повноважень територіальної громади.

Рішенням 1 сесії Харківської міської ради 8 скликання від 09.12.2020 № 6/20 «Про затвердження структури виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання» (рисунок 2.1), затверджено структуру виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання та схему їх підпорядкування, а також загальну чисельність апарату Харківської міської ради та її виконавчих органів у кількості 3338 осіб [31].



Відповідно до ст. 35 Статуту територіальної громади міста Харкова виконавчими органами міської ради є її виконавчий комітет, департаменти, управління, відділи та інші утворені радою виконавчі органи. Виконавчі органи міської ради підконтрольні і підзвітні міській раді, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У межах, встановлених законами України, виконавчі органи міської ради здійснюють власні і делеговані повноваження в сферах і галузях соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної, оборонної діяльності; адміністративно- територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян, а також інші повноваження. Міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між його виконавчим комітетом, департаментами, управліннями, відділами, іншими виконавчими органами та міським головою в межах повноважень, наданих законами виконавчим органам міської ради [35].

Отже, представницькі органи відіграють важливу роль у виконанні завдань місцевого самоврядування, і це зрозуміло, оскільки вони мають регулювати та керувати «публічними справами» на професійній основі та нести відповідальність. Однак ефективність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування залежить безпосередньо від повноти їх реальних повноважень, які вони делегують своїм виконавчим органам.

Питання щодо місцевого самоврядування на рівні районів у містах закріплено в Конституції України наступним чином: «Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» [14]. За тлумаченням Конституційного Суду (рішення від 13.07.2001 № 11-рп/2001) поняття «організація управління районами в містах» [32] у контексті ч. 5 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування» пов'язане з питаннями організації і надає можливість міським радам у містах з районним поділом вирішувати питання щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та інші питання в межах і порядку, визначених Конституцією України, базовим Законом та іншими законами України.

Районні адміністрації у місті виступають багатofункціональними територіальними виконавчими органами міської ради, створеними для

забезпечення оперативного управління на відповідних територіальних рівнях та реалізації покладених на органи місцевого самоврядування завдань У Харкові (Місто – героїв України) і функцій у межах районів міста. Як структурні підрозділи виконавчої вертикалі, вони наділені повноваженнями щодо організації виконання рішень міської ради та її виконавчого комітету. А також здійснюють поточне управління соціально-економічними процесами та координують діяльність інших виконавчих органів і комунальних підприємств на території району.

Основним призначенням районних адміністрацій є реалізація політики виконавчого комітету міської ради та забезпечення її практичного втілення шляхом здійснення функцій міжсекторного управління, інтеграції діяльності галузевих служб, департаментів і управлінь у межах адміністративного району, спрямованої на досягнення визначених муніципальних пріоритетів та підвищення якості публічних послуг для населення.

У межах своєї компетенції районні адміністрації здійснюють організаційно-розпорядчу, координаційну, контрольну та виконавчу діяльність, забезпечуючи взаємодію між міськими департаментами та локальними суб'єктами муніципального управління, що дозволяє оптимізувати управлінські рішення, враховувати територіальні особливості та потреби населення, а також забезпечувати оперативність і безперервність управлінського процесу.

Функціонування районних адміністрацій ґрунтується на засадах децентралізації, субсидіарності, територіальної організації влади та відповідальності органів місцевого самоврядування за стан справ на відповідній території, що відображає сучасні тенденції розвитку муніципального менеджменту.

Слід також наголосити, що одним із найважливіших показників демократичних перетворень має стати дієве місцеве самоврядування насамперед на рівні міста як найбільш динамічна ланка в адміністративно-територіальному поділі держави. Це твердження є власною основою на яку спирається В. Наконечний при охарактеризуванні району у місті

— це частина міського населення, що проживає компактно і до якої максимально наближені органи влади. У межах одного міста діє низка управлінських і, за рішенням міської ради, самоврядних структур. Які той чи інший спосіб взаємодіють одна з одною, з населенням і міською владою [23].

Заслуговує на увагу, самостійний виконавчий орган Харківської міської ради, який утворюється Харківською міською радою і діє на правах департаменту – Адміністрації районів.

Рішенням 1 сесії Харківської міської ради 8 скликання від 09.12.2020 № 7/20 «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання» (нова редакція) [30], затверджено Положення про адміністрації районів Харківської міської ради.

На прикладі, Адміністрації Київського району Харківської міської ради (далі – Адміністрація) зробимо аналіз повноважень Адміністрації відповідно до покладених на неї завдань.

Адміністрація підзвітна та підконтрольна Харківській міській раді, підпорядкована виконавчому комітету Харківської міської ради, міському голові, секретарю міської ради.

Адміністрація є юридичною особою, веде самостійний баланс, має право відкривати рахунки в органах Державної казначейської служби України та установах банків відповідно до чинного законодавства України, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, штампи і бланк встановленого зразка.

Адміністрація в межах наданих їй повноважень має право від свого імені укладати угоди, договори та контракти з фізичними та юридичними особами. А також набувати майнових та особистих немайнових прав, виконувати обов'язки, а також виступати позивачем, відповідачем або третьою особою у судах усіх інстанцій.

Майно Адміністрації належить їй на праві оперативного управління, що передбачає володіння, користування та розпорядження ним відповідно до законодавства України. Використання майна здійснюється у межах

повноважень, визначених законами та нормативними актами, із забезпеченням ефективності, підзвітності та законності витрачання ресурсів.

Головним завданням Адміністрації є реалізація функцій місцевого самоврядування на території Київського району міста Харкова, забезпечення прав і свобод громадян у межах її компетенції, а також організація виконання рішень міської ради та виконавчого комітету. Всі дії Адміністрації мають здійснюватися способом, передбаченим Конституцією та законами України, із дотриманням принципів законності, ефективності та прозорості у наданні публічних послуг.

Функціональна діяльність Адміністрації передбачає комплексне управління районними процесами, координацію роботи структурних підрозділів, забезпечення соціально-економічного розвитку району та сприяння виконанню муніципальних програм у інтересах територіальної громади.

Адміністрація реалізує та взаємодії з іншими виконавчими органами відповідно до покладених на неї завдань з питань: житлово-комунального господарства та благоустрою; оборонної і мобілізаційної роботи; освіти; з питань культури, сім'ї, молоді та спорту; соціального захисту населення; економічного розвитку; підприємства та споживчого ринку; загально-організаційної роботи тощо.

До повноважень Адміністрації у сфері житлового господарства належить комплексна організація. А також контроль за станом житлового фонду на території району, що включає наступні основні напрямки діяльності:

Робота з об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ):
координація діяльності з організації допомоги населенню району у створенні ОСББ;

сприяння передачі відомчого житлового фонду до комунальної власності Харківської міської територіальної громади;

ведення обліку відомчого житлового фонду та гуртожитків на території району;

підготовка пропозицій щодо прийняття відомчого житлового фонду до комунальної власності.

Управління відомчим житловим фондом та гуртожитками:

взаємодія з балансоутримувачами для підготовки технічної документації щодо передачі житлового фонду та гуртожитків до комунальної власності;

підготовка проектів рішень виконавчого комітету міської ради щодо затвердження актів приймання-передачі житлового фонду;

участь у визначенні відповідності будинків, споруд та приміщень санітарно-технічним вимогам та внесення відповідних пропозицій на розгляд виконавчого комітету.

Підготовка житлового фонду до експлуатації в сезонний період:

координація робіт щодо підготовки житлового фонду, включно з відомчими будинками та гуртожитками, до осінньо-зимового та весняно-літнього періодів;

контроль за виконанням робіт з підготовки житлового фонду всіх форм власності до експлуатації.

Координація діяльності комунальних підприємств:

управління діяльністю діляниць, філій та інших структурних підрозділів комунальних підприємств, які забезпечують утримання житлового фонду на території району;

погодження титульних списків капітального та поточного ремонту житлового фонду комунальної власності Харківської міської територіальної громади.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері житлового господарства спрямована на забезпечення належного утримання житлового фонду, оптимізацію процесів експлуатації та ремонту будинків, організацію благоустрою територій, а також надання всебічної підтримки населенню району у сфері житлово-комунального обслуговування.

Повноваження Адміністрації у сфері комунального господарства та благоустрою на території району включають комплекс заходів, спрямованих на

забезпечення належного стану інженерної та соціальної інфраструктури. А також дотримання правил благоустрою:

Контроль та обстеження об'єктів благоустрою та зелених насаджень:

участь в обстеженні зелених насаджень на території району;

перевірка стану територій району, об'єктів благоустрою, дотримання юридичними та фізичними особами законодавства України у сфері благоустрою, а також Правил благоустрою території міста Харкова;

складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадку виявлення порушень;

виявлення безхазяйних об'єктів зеленого господарства та передача інформації про них до виконавчих органів Харківської міської ради для подальшої координації робіт.

Збереження та утримання зелених насаджень:

участь у заходах щодо догляду за зеленими насадженнями, видалення сухостійних, пошкоджених хворобами та шкідниками дерев;

знищення бур'янів на безхазяйних територіях та пустирях відповідно до правил благоустрою.

Контроль та обстеження інженерної інфраструктури:

обстеження мереж зовнішнього освітлення та інформування виконавчих органів про несанкціоновані підключення;

координація діяльності дільниць, філій та інших структурних підрозділів комунальних підприємств, що забезпечують утримання та ремонт об'єктів благоустрою та інженерної інфраструктури;

участь в обстеженні об'єктів для визначення потреб у реконструкції, поточному або капітальному ремонті, а також будівництві нових об'єктів.

Участь у підготовці та реалізації муніципальних програм:

підготовка пропозицій до проектів міських програм у сфері комунального господарства;

участь у організації благоустрою території району відповідно до Правил благоустрою території міста Харкова;

ведення переліку об'єктів благоустрою;
інформування відповідних департаментів міської ради у разі виявлення самовільно побудованих об'єктів нерухомого майна.

Сезонна підготовка та оперативне управління:
проведення засідань районних штабів з підготовки міського господарства до роботи в осінньо-зимовий період;
вживання заходів для усунення виявлених недоліків;
участь у створенні та роботі робочих груп, комісій з питань комунального господарства.

Організація співпраці з підприємствами та громадянами:
закріплення за підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами прилеглих до їх земельних ділянок територій шляхом укладання угод про взаємодію у сфері благоустрою;
ведення обліку укладених угод та контроль за їх виконанням.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері комунального господарства та благоустрою спрямована на забезпечення належного стану інженерної та соціальної інфраструктури, дотримання норм благоустрою, координацію роботи комунальних служб та сприяння реалізації муніципальної політики міста Харкова на території району.

Повноваження Адміністрації у сфері оборонної та мобілізаційної роботи. Аа також цивільного захисту населення включають комплекс заходів, спрямованих на забезпечення мобілізаційної готовності та безпеки населення на території району:

Мобілізаційна робота та військовий облік:
участь у роботі комісій з питань проведення приписки та призову громадян України на строкову військову службу до Збройних Сил України;
участь у роботі комісій у справах альтернативної (невійськової) служби;
участь у формуванні проектів окремих показників мобілізаційного плану щодо органів місцевого самоврядування та в розробці мобілізаційного плану Харківської міської ради;

забезпечення виконання мобілізаційних завдань (замовлень) підприємствами, установами та організаціями на території району;

участь у заходах щодо переведення підприємств, установ та організацій на роботу в умовах особливого періоду під час оголошення мобілізації;

участь у здійсненні інших заходів щодо забезпечення виконання законів та нормативно-правових актів України з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Цивільний захист населення:

участь у розробленні, організації виконання та реалізації міської програми у сфері цивільного захисту у складі територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту;

розроблення та виконання планів заходів у сфері цивільного захисту населення;

інформування населення району про виникнення або загрозу виникнення надзвичайних ситуацій;

утворення районної комісії з питань евакуації, планування, підготовка та проведення евакуації і забезпечення життєдіяльності населення у разі надзвичайних ситуацій, пожеж, інших небезпечних подій, воєнних дій або їх наслідків;

участь в організації життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій.

Техногенно-екологічна безпека та захисні споруди:

утворення районної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій для координації діяльності щодо запобігання, реагування та захисту населення і територій;

ведення обліку фонду захисних споруд цивільного захисту, визначення потреби, створення, утримання та використання цих об'єктів;

сприяння органам нагляду та контролю у забезпеченні готовності захисних споруд до використання за призначенням та підтримки їх у належному технічному стані.

Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій:

участь в організації робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

проведення відновлювальних робіт на об'єктах комунальної власності;

залучення у встановленому законодавством порядку суб'єктів господарювання, сил цивільного захисту та населення до виконання таких робіт.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері оборонної, мобілізаційної роботи та цивільного захисту спрямована на забезпечення комплексної безпеки населення району, координацію заходів мобілізаційної готовності, підтримку життєдіяльності у надзвичайних ситуаціях та ефективне управління ризиками.

У межах наданих повноважень Адміністрація здійснює управління закладами освіти району, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Харкова, організовує їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення в межах затверджених асигнувань; забезпечує реалізацію програм розвитку освіти міста на районному рівні; сприяє діяльності закладів дошкільної та позашкільної освіти, дитячих та молодіжних організацій; забезпечує в межах наданих повноважень доступність дошкільної та середньої освіти для громадян, які проживають на відповідній території, та вживає заходи для забезпечення потреби в дошкільній та позашкільній освіті; забезпечує рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності тощо.

Повноваження Адміністрації щодо забезпечення виконання вимог законодавства України щодо розгляду звернень громадян і юридичних осіб включають комплекс заходів, спрямованих на ефективне забезпечення прав на інформацію та звернення:

Розгляд звернень та запитів:

здійснення розгляду звернень громадян, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, політичних партій, а також письмових звернень і запитів народних депутатів України та депутатів місцевих рад;

письмове повідомлення заявників про результати розгляду їхніх звернень, прийняті рішення та роз'яснення порядку оскарження цих рішень;

забезпечення виконання вимог Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Особистий прийом громадян:

організація прийому громадян головою та керівниками структурних підрозділів Адміністрації у визначені години та дні;

оприлюднення інформації про години та місце прийому на офіційному вебсайті Адміністрації та у приміщенні Адміністрації.

Аналітична та звітна діяльність:

підсумковий аналіз стану роботи зі зверненнями громадян та юридичних осіб наприкінці року;

підготовка звітів про кількість та характер звернень;

щоквартальне інформування Департаменту діловодства Харківської міської ради про результати розгляду звернень, включно з кількістю, категоріями та характером отриманих звернень.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері розгляду звернень забезпечує реалізацію конституційного права громадян на звернення та доступ до публічної інформації, підвищує відкритість та підзвітність органів місцевого самоврядування, а також сприяє підвищенню ефективності взаємодії з населенням та юридичними особами.

Повноваження Адміністрації у сфері культури, фізичної культури, спорту, сім'ї та молоді включають організацію та реалізацію заходів, спрямованих на всебічний розвиток населення району:

Розробка та участь у реалізації програм і проектів: участь у реалізації державної політики у зазначених галузях; розробка проектів і програм міського рівня, спрямованих на фізичний, інтелектуальний та духовний розвиток мешканців різних вікових категорій.

Розвиток дітей та молоді: створення умов для розвитку та реалізації творчих, інтелектуальних і спортивних здібностей дітей та молоді; організація і проведення олімпіад, конкурсів, турнірів, спартакіад, виставок, фестивалів творчості, конференцій, форумів, конгресів, спортивно-театральних свят.

Пропаганда здорового способу життя та соціальна робота: організація роботи з пропаганди здорового способу життя; проведення заходів профілактичного та оздоровчого характеру для населення; сприяння фізичному, психічному та соціальному оздоровленню мешканців району.

Таким чином, діяльність Адміністрації у зазначеній сфері спрямована на забезпечення умов для всебічного розвитку населення, популяризацію культури, спорту, здорового способу життя, а також підтримку дітей і молоді у реалізації їх творчих, інтелектуальних і спортивних здібностей.

Повноваження Адміністрації з питань соціального захисту населення включають організаційні, контрольні та координаційні заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері соціальної підтримки та трудових відносин:

Соціальна допомога та підтримка населення: сприяння організації роботи з призначення та виплати державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю; надання тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не можуть їх утримувати або місце проживання батьків яких невідоме; підтримка осіб, які проживають разом із особами з інвалідністю I або II групи внаслідок психічного розладу та потребують постійного стороннього догляду за висновком медичної комісії; надання державної допомоги особам з інвалідністю, внутрішньо переміщеним особам, житлових субсидій та інших видів соціальної підтримки, передбачених законодавством України.

Контроль за дотриманням законодавства: сприяння організації роботи щодо контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, включно з державними допомогоюми, пільгами, житловими субсидіями та іншими виплатами, що здійснюються за рахунок державного та місцевого бюджетів; забезпечення дотримання правових та процедурних норм при наданні соціальних виплат.

Соціально-трудова відносина та охорона праці: реалізація на території району державної політики у сфері соціально-трудових відносин та охорони

праці; забезпечення належних умов праці та виконання міських програм і заходів щодо реалізації державних і регіональних програм з охорони праці; координація виконання заходів, спрямованих на захист трудових прав працівників та дотримання безпечних умов праці.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері соціального захисту населення спрямована на забезпечення комплексної підтримки соціально вразливих категорій, контроль за законністю надання соціальних послуг та реалізацію політики охорони праці на території району.

Повноваження Адміністрації у сфері економічного розвитку на території району включають комплекс заходів щодо планування, контролю та сприяння соціально-економічній діяльності:

Планування та прогнозування: підготовка матеріалів для формування прогнозних показників і програм соціально-економічного розвитку міста та області; надання цих матеріалів до Харківської міської ради та Харківської обласної державної адміністрації для подальшого затвердження та реалізації.

Аналіз та контроль соціально-економічної діяльності підприємств: аналіз ситуації на підприємствах усіх форм власності; підготовка пропозицій для засідань міської комісії з питань забезпечення своєчасної та повної виплати заробітної плати та здійснення внесків до Пенсійного фонду України; контроль за виконанням рішень щодо соціально-економічних питань у районі.

Сприяння соціальному замовленню та підприємницькій діяльності: сприяння розміщенню замовлень соціального напрямку (наприклад, УТОГ, УТОС, товариства осіб з інвалідністю) на промислових підприємствах району; ведення обліку територій, закріплених за промисловими підприємствами, та контроль за їх утриманням у належному стані; облік та підготовка пропозицій щодо використання майна, що перебуває у комунальній власності Харківської міської територіальної громади.

Участь у приватизаційних процесах: забезпечення роботи комісії щодо складання та затвердження додаткових списків громадян, які мають право на

отримання приватизаційних паперів; контроль за дотриманням законодавства та процедур, передбачених для здійснення приватизаційних заходів.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері економічного розвитку спрямована на ефективне планування та реалізацію соціально-економічних програм, контроль за дотриманням законодавства на підприємствах району, підтримку соціально орієнтованих ініціатив та належне використання комунального майна.

Повноваження Адміністрації з питань підприємництва та споживчого ринку включають заходи контролю, організаційної підтримки та сприяння розвитку підприємницької діяльності:

Контроль та забезпечення законності діяльності суб'єктів господарювання: складання протоколів про адміністративні правопорушення у межах наданих повноважень; виявлення суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність без відповідних дозвільних документів, та вжиття заходів відповідно до чинного законодавства України; контроль за санітарно-технічним станом об'єктів споживчого ринку на території району.

Методична, консультативна та організаційна підтримка: надання методичної, консультативної та організаційної допомоги суб'єктам господарювання щодо підприємницької діяльності, функціонування споживчого ринку та захисту прав споживачів; ведення переліку тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності.

Сприяння регулюванню режиму роботи та розвитку підприємництва: внесення пропозицій Департаменту адміністративних послуг та споживчого ринку Харківської міської ради щодо встановлення або зміни режиму роботи підприємств споживчого ринку на території району; участь у розробці та реалізації міських програм підтримки та розвитку підприємництва; забезпечення умов для законного та ефективного функціонування суб'єктів господарювання на території району.

Таким чином, діяльність Адміністрації у сфері підприємництва та споживчого ринку спрямована на забезпечення законності господарської

діяльності, контроль за станом ринку, захист прав споживачів, а також сприяння розвитку підприємництва та реалізації міських програм підтримки бізнесу.

Повноваження Адміністрації у сфері організації виборів, референдумів та самоорганізації населення включають заходи підготовки, координації та забезпечення законності:

Організація та підготовка виборів і референдумів: здійснення організаційних заходів щодо підготовки та проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; підготовка та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, міського голови; організація роботи адміністративних та спостережних комісій, контроль за дотриманням виборчого законодавства.

Взаємодія з органами самоорганізації населення (ОСН): сприяння створенню органів самоорганізації населення та ведення їх обліку; забезпечення ефективної взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування; підтримка комунікації між ОСН і адміністрацією для реалізації локальних ініціатив та вирішення питань місцевого значення.

Забезпечення законності та правопорядку: ведення Державного реєстру виборців та його актуалізація; взаємодія з диспетчерською службою «1562» та правоохоронними органами району з питань забезпечення законності, профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку; координація дій органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськості для забезпечення прозорості та законності виборчих процесів.

Таким чином, діяльність Адміністрації у цій сфері спрямована на забезпечення законності виборів і референдумів, підтримку органів самоорганізації населення та координацію заходів щодо охорони громадського порядку і правопорядку на території району.

Повноваження Адміністрації у сфері виконання рішень міської ради та координації міжсекторальної діяльності включають:

Виконання рішень міської ради та її виконавчого комітету: реалізація на території району рішень Харківської міської ради та її виконавчого комітету у межах наданих повноважень; сприяння департаментам, управлінням та відділам міської ради у реалізації функцій управління міжсекторального характеру на рівні районів міста; координація виконання завдань міських програм та контроль за дотриманням прийнятих рішень органів місцевого самоврядування.

Контроль за забудовою та дотриманням містобудівних норм: інформування Департаменту територіального контролю та Департаменту містобудування та архітектури Харківської міської ради у разі виявлення самовільно побудованих об'єктів нерухомого майна; участь у контролі за законністю будівельних робіт та відповідністю забудови чинному законодавству та містобудівним нормам.

Природоохоронна діяльність та екологічний контроль: спільно з іншими виконавчими органами Харківської міської ради здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; моніторинг та контроль за виконанням заходів у сфері охорони навколишнього середовища на підприємствах, установах і організаціях району, які мають джерела забруднення довкілля; координація діяльності щодо запобігання порушенням екологічних норм та захисту навколишнього середовища на території району.

Таким чином, діяльність Адміністрації спрямована на забезпечення виконання рішень міської ради, координацію міжсекторальної управлінської діяльності та контроль за дотриманням містобудівного та природоохоронного законодавства на території району.

Адміністрація здійснює додаткові повноваження, покладені на неї відповідно до вимог чинного законодавства України, у межах делегованих міською радою повноважень та рішень виконавчого комітету.

На сьогодні адміністрація району у місті як виконавчий орган місцевого самоврядування виступає самостійним департаментом – структурним підрозділом міської ради, створеним для реалізації основних завдань високого рівня складності, що включають багатогалузеві, багатофункціональні та програмно-цільові напрями діяльності. Водночас адміністрація не є окремо

визначеним на рівні закону органом влади місцевого самоврядування. А діє в межах повноважень, делегованих міською радою та її виконавчим комітетом.

У місті Харкові районні адміністрації визначені Харківською міською радою як її виконавчі органи та функціонують на правах самотійних департаментів.

Варто зазначити, що формування районних адміністрацій не призводить до порушення управління районами міста, а, навпаки, демонструє позитивні аспекти оптимізації міського управління. Соціально-економічна політика міста формується єдиною міською структурою – міською радою, тоді як інші місцеві органи безпосередньо беруть участь у її реалізації, забезпечуючи координацію та ефективне виконання поставлених завдань на рівні районів. Іншими словами, управління трудовими, матеріально- фінансовими ресурсами та адміністративні функції міста здійснюються за єдиним раціональним принципом.

2.2 Реалізація адміністративної правосуб'єктності адміністраціями районів Харківської міської ради

На думку Ю. Кириченка, виділення муніципальної влади як самотійної за умов протистояння між гілками влади, низького рівня правової культури та поширеної бюрократії може бути досить ризикованим. Автор підкреслює, що чітко визначити та відокремити місцеві (громадські) справи від державних практично неможливо, а інтереси територіальної громади не завжди можуть протиставлятися загальнодержавним пріоритетам [13].

Як зазначають деякі науковці, у межах законодавчого закріплення повноважень органів місцевого самоврядування важливо забезпечити чітко визначений перелік повноважень. Альтернативно може бути розроблений перелік повноважень, із якого органи місцевого самоврядування обирають для виконання ті, що відповідають специфіці конкретного муніципального утворення.

Розвиток та благополуччя міста Харкова та повсякденної діяльності всіх харків'ян залишаються головними завданнями місцевого самоврядування. Комфортні умови для ведення бізнесу, створення можливостей для використання сильного наукового, людського та підприємницького потенціалу міста роблять Харків найкращим містом України та не лише на карті Європи та світу, це головна умова для того, щоб бути помітним. Для цього представницькі органи місцевого самоврядування повинні відповідати очікуванням мешканців міста щодо виконання певних основних функцій міста.

В умовах війни міська влада працює над відновленням інфраструктури, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, підтримкою бізнесу та забезпеченням освітнього процесу в безпечних умовах (зокрема, шляхом створення підземних шкіл). Місцеві жителі також демонструють високу солідарність, створюючи благодійні ініціативи та допомагаючи одне одному.

Харків – обласний центр Харківської області. Місто поділено на дев'ять адміністративних міських районів (Київський, Індустріальний, Салтівський, Немишлянський, Шевченківський, Слобідський, Основ'янський, Холодногірський, Новобоварський).

Поділ міста на райони має за мету створення оптимальної системи управління у місті, наближення органів державної влади та органів міського самоврядування до мешканців, розширення можливостей вирішення питань місцевого значення з урахуванням думки мешканців районів у місті.

У кожному районі міста Харкова функціонує відповідна районна адміністрація міської ради, створена для забезпечення ефективного виконання покладених на неї функцій та завдань на визначеній території.

Поняття «організація управління районами в містах», зазначене в частині 5 статті 140 Конституції України [14], у системному зв'язку зі статтями 142 та 143 Конституції, відповідно до тлумачення Конституційного Суду України, слід розуміти як повноваження міських рад – органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом – щодо:

матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста;

утворення або неутворення районних рад у місті та визначення обсягу і меж їхніх повноважень у разі утворення;

адміністративно-територіального устрою та вирішення інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.

Слід погодитися з науковцями, що управління великим містом – це управління насамперед подіями, що відбуваються в ньому, уміння їх прогнозувати та доцільно використовувати. Урахування всіх можливих чинників, які так чи інакше впливають на процеси управління містом, передбачає впровадження нового науково-управлінського підходу до великого міста як складної соціально-економічної системи, системного об'єкта управління. Тобто з таких позицій місто розглядається як системний об'єкт управління, де всі структури виконавчих органів міської ради мають єдиний центр ухвалення рішень.

Робота органів місцевого самоврядування в місті має координуватися таким чином, щоб міська рада формувала стратегію розвитку міста та формувала перспективні плани соціально-економічного розвитку. Місто має здійснювати повноваження, що найбільш ефективно реалізуються у загальноміському масштабі та на рівні міського району, щодо вирішення питань життєдіяльності районних територіальних громад.

У місті Харкові районні адміністрації мають статус юридичної особи. А значить та володіють усією повнотою прав, передбачених для юридичних осіб.

Керівництво діяльністю адміністрації здійснює голова адміністрації, який призначається та звільняється з посади міським головою відповідно до чинного законодавства України. Голова адміністрації організовує та контролює діяльність підпорядкованого структурного підрозділу. А також забезпечує виконання покладених на адміністрацію завдань і несе персональну відповідальність за їх виконання.

Основним завданням голови адміністрації є реалізація функцій місцевого самоврядування на території відповідного району міста, а також забезпечення прав і свобод громадян у межах повноважень та способом, передбаченими Конституцією та законами України.

Отже, саме через голів районних у місті адміністрацій Харкова здійснюється оперативне управління містом. Така структура управління містом упорядкувала процедуру прийняття рішень, зокрема зникло дублювання їх, що мало місце в минулому по відношенню до одного і того ж об'єкта. У той же час, якщо голова районної в місті адміністрації не справляється зі своїми посадовими обов'язками, міський голова може її звільнити. Демократично створена чітка виконавча вертикаль, що забезпечила позитивні результати діяльності міської влади. При цьому не тільки підвищилася виконавська дисципліна. А й досягнуто економії коштів. Відповідаючи за ситуацію в районі, голови районних у місті адміністрацій як члени міськвиконкому мають змогу впливати на формування загальноміської політики, коли розподіляється бюджет, вирішуються питання розвитку житлово- комунального господарства, благоустрою, освіти району тощо, вони висловлюють свою позицію на підставі даних моніторингу району.

За результатами своєї діяльності органи та посадові особи територіальної громади у межах своїх повноважень приймають нормативно-правові та інші акти. Зокрема: міська рада – рішення; міський голова – розпорядження; виконавчий комітет міської ради – рішення; керівники департаментів, управлінь, відділів та інших виконавчих органів – накази.

Ці акти є обов'язковими для виконання усіма органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами. А також жителями, які постійно або тимчасово проживають на території міста.

Для забезпечення ефективного здійснення місцевого самоврядування у містах із районним поділом, до складу адміністрації району міської ради

включаються управління, відділи та сектори, повноваження та функції яких визначаються відповідними положеннями.

Управління житлового господарства в адміністрації району здійснює такі функції:

Контроль за благоустроєм та озелененням прибудинкових територій, охороною зелених насаджень та водойм, а також підтримання прибудинкових територій у належному санітарно-технічному стані незалежно від форми власності.

Участь у створенні місць відпочинку для громадян.

Координація роботи щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, забезпечення допомоги населенню у їх організації.

Участь у прийнятті відомчого житлового фонду до комунальної власності міської територіальної громади відповідно до чинного законодавства України.

Взаємодія з балансоутримувачами відомчих житлових будинків та гуртожитків для підготовки необхідної технічної документації щодо передачі їх до комунальної власності міської територіальної громади.

Підготовка проєктів рішень виконавчого комітету міської ради щодо затвердження актів приймання-передачі відомчого житлового фонду та внесення їх на розгляд виконавчого комітету.

Координація роботи дільниць, філій та інших підрозділів комунальних підприємств, які здійснюють утримання житлового фонду на території району.

До відання управління комунального господарства та благоустрою відноситься обстеження зелених насаджень на території району; перевірка території району, об'єктів благоустрою району, додержання юридичними та фізичними особами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, Правил благоустрою території міста Харкова, вживання необхідних заходів в разі виявлення порушень складає протоколи про адміністративні правопорушення; виявлення на території району безхазяйні об'єкти зеленого господарства, передає їх перелік та дані про місцезнаходження до відповідних виконавчих органів міської ради для подальшої спільної роботи; брати участь у

заходах щодо забезпечення збереження зелених насаджень, догляд за ними, видалення сухостійних, пошкоджених хворобами та шкідниками зелених насаджень, знищення бур'янів на безхазяйних територіях, пустирях відповідно до правил благоустрою території міста тощо.

Управління соціального захисту населення адміністрації району міської ради сприяє організації роботи з призначення та виплати передбаченої законодавством України державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства та дітям із інвалідністю, тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не мають можливості їх утримувати або місце проживання батьків яких невідоме, допомоги особам, які проживають разом з особами з інвалідністю I або II групи внаслідок психічного розладу, які за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду, особам із інвалідністю, внутрішньо переміщеним особам. А також надання житлової субсидії та інших видів державної допомог; організації роботи з контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державні допомоги, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що здійснюються за рахунок державного та місцевого бюджетів); громадянам в одержанні документів, необхідних для призначення окремих видів соціальних допомог, встановлення статусу, надання пільг та гарантій, а також окремих видів соціального обслуговування; роботі комісії з розгляду питань, пов'язаних зі встановленням статусу учасника війни; надання населенню державних соціальних допомог, субсидій та пільг; призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам; розгляду заяв внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України; робочої групи з питань підвищення рівня оплати праці, легалізації виплати заробітної плати та зайнятості населення тощо.

Управління освіти здійснює управління закладами освіти району, що належать до комунальної власності Харківської міської територіальної громади, організовує їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення в межах

затверджених асигнувань та забезпечує реалізацію програм розвитку освіти міста на районному рівні, здобуття неповнолітніми особами повної загальної середньої освіти, створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, професійної орієнтації, в межах своїх повноважень виконання законодавчих вимог щодо функціонування в закладах освіти української мови як державної, сприяє задоволенню освітніх запитів осіб, які належать до корінних народів України, та осіб, які належать до національних меншин України, відповідно до законодавства України, доступність дошкільної та середньої освіти для громадян, які проживають на відповідній території, та вживає заходи для забезпечення потреби в дошкільній та позашкільній освіті, і умови розвитку закладів освіти всіх форм власності тощо.

Райони у містах не мають окремого конституційного статусу, а відтак питання організації управління районами належить виключно до компетенції міських рад. Це, власне, й підтверджується наведеними вище повноваженнями районних адміністрацій, які формуються, реорганізуються та функціонують саме на підставі рішень міських рад.

Слід зазначити, що адміністрація є підзвітною та підконтрольною міській раді, а також підпорядковується виконавчому комітету Харківської міської ради, міському голові та секретарю міської ради. Такий режим інституційної підпорядкованості забезпечує координацію діяльності районних адміністрацій із загальноміською політикою. А також реалізацію рішень представницького органу місцевого самоврядування та його виконавчих структур.

Сутність районної у місті адміністрації полягає у реалізації основних завдань районного рівня, що характеризуються високим ступенем складності та багатофункціональністю, а також у координації виконання фізичними та юридичними особами незалежно від форми власності рішень міської ради, її виконавчих органів і розпоряджень міського голови на визначеній території міста, у межах повноважень та у спосіб, встановлені міською радою. Загальність дії, що лежить в основі функціонування районної у місті адміністрації, означає, що її компетенція може визначатися міською радою у

широкому спектрі сфер суспільного життя відповідного району, залежно від потреб громади та завдань місцевого розвитку.

Відповідно до рішення 1 сесії Харківської міської ради 8 скликання від 09.12.2020 № 7/20 «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання» (нова редакція) [30], координація та організація поточної роботи з адміністраціями районів здійснюється відповідними структурними підрозділами міської ради за окремими напрямками діяльності. Зокрема: загальноміські питання у сфері споживчого ринку – координуються Департаментом адміністративних послуг та споживчого ринку Харківської міської ради;

координація роботи управлінь освіти адміністрацій районів – покладена на Управління освіти Харківської міської ради;

координація діяльності управлінь житлового та комунального господарства адміністрацій районів – забезпечується Департаментом житлово-комунального господарства Харківської міської ради;

координація роботи управлінь соціального захисту населення адміністрацій районів – здійснюється Департаментом соціальної політики Харківської міської ради;

інші напрями діяльності – координуються відповідними департаментами, управліннями та відділами міської ради залежно від функціональної спрямованості.

Таким чином, міська рада організовує роботу районних адміністрацій на основі поєднання загального стратегічного управління та галузевої координації, що забезпечує узгодженість дій усіх виконавчих органів у процесі реалізації міської політики та виконання завдань місцевого самоврядування на території міста.

У галузі бюджету і фінансів повноваження районних у місті адміністрацій істотно обмежені. Вони не володіють правом самостійного розпорядження бюджетними коштами, визначення напрямів їх використання чи здійснення фінансування видатків у встановленому порядку. Функції таких адміністрацій

зводяться до підготовки та подання пропозицій щодо формування відповідних бюджетних показників, а також забезпечення виконання затверджених рішень міської ради та її виконавчого комітету з питань бюджету.

Одним із напрямів діяльності районних адміністрацій є ведення обліку надходжень на спеціальні рахунки позабюджетних коштів та контроль за цільовим використанням ресурсів позабюджетного фонду. Таким чином, їх роль у сфері фінансів можна визначити як допоміжно-організаційну та контрольну, а не як розпорядчу.

Із практичної точки зору, обмеженість фінансових повноважень районних адміністрацій негативно позначається на спроможності оперативного вирішення низки локальних питань. Так, у районах міста спостерігається високий рівень зношеності спортивних об'єктів та невідповідність спортивних споруд міжнародним стандартам. Це, серед іншого, пояснюється недостатнім обсягом фінансування з боку міської ради.

Ситуація ускладнюється тим, що з 2020 року в місті Харкові було відмовлено від поняття «бюджет району», натомість запроваджено єдиний «бюджет Харківської міської територіальної громади». Це означає, що районні адміністрації не є розпорядниками бюджетних коштів та функціонують в межах централізованої моделі фінансового управління, формуючи та подаючи пропозиції, але не приймаючи рішень щодо їх реалізації.

Таким чином, фінансові повноваження районних адміністрацій мають консультативно-аналітичний і виконавчо-контрольний характер. Це зумовлює значну залежність їх діяльності від рішень міської ради та виконавчих структур міського рівня.

Районні адміністрації в межах міста виступають комплексними виконавчими органами місцевого самоврядування, які здійснюють оперативне управління територіями районів. Їх діяльність спрямована на практичне впровадження рішень виконавчого комітету міської ради. А також на організаційну підтримку департаментів у реалізації загальноміської політики

через виконання функцій координаційного та міжгалузевого характеру на районному рівні.

Функціональна компетенція районних адміністрацій у сферах планування та обліку за сутністю співвідносна з компетенцією виконавчих комітетів районних рад (за умови їх існування). До кола їх повноважень належить підготовка пропозицій щодо програм соціально-економічного розвитку міста, заходів екологічного спрямування, питань, пов'язаних із житловим і дорожнім будівництвом, благоустроєм та іншими напрямками міської політики.

У сфері бюджетної діяльності районні адміністрації мають обмежені фінансові повноваження. Вони не формують окремого бюджету та не здійснюють самостійного розподілу бюджетних коштів. Їх участь зводиться до розроблення та подання пропозицій щодо фінансування потреб району до міського бюджету, а також до забезпечення виконання рішень міської ради та її виконавчих органів у цій сфері. Окрім цього, вони ведуть облік надходжень на спеціальні рахунки позабюджетних фондів і контролюють дотримання встановлених вимог щодо їх цільового використання.

На сьогодні, Місто – герой Харків знаходиться під постійними обстрілами, потерпає від численних ракетно-бомбових обстрілів ворога, виконавчі органи Харківської міської ради у складних умовах в місті працюють над відновленням будівель, пошкоджених внаслідок ворожих обстрілів.

Функціонально-управлінський вимір громади значно розширився. Із введенням воєнного стану територіальні громади отримали новий обсяг функцій, який виходить далеко за межі класичних повноважень місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення, громади виконують додатково нові функції:

оборонну - громади забезпечують логістику для ЗСУ, формують територіальну оборону, організовують укриття в межах повноважень, беруть участь в інженерному укріпленні територій;

гуманітарну, напр., Адміністрація з метою забезпечення мешканців міста у період дії воєнного стану першочерговими продуктами харчування приймала

участь у заходах щодо забезпечення безкоштовної видачі населенню міста основних продовольчих і непродовольчих товарів, у тому числі продуктів харчування та хлібобулочних виробів шляхом координаційної роботи на території району; бере участь у організації пунктів незламності тощо;

кризове управління - оперативна ліквідація наслідків обстрілів, евакуація населення, забезпечення роботи критичних систем життєдіяльності;

відновлення - розробка проектів реконструкції пошкоджених будівель, залучення донорської підтримки, реалізація програм відбудови;

соціальна підтримка - допомога сім'ям військових, забезпечення соціальних гарантій постраждалим, підтримка психологічної стабільності населення тощо.

Вищезазначене демонструє суттєве розширення управлінської ролі громад та зміцнення їх значення як фундаментальної структури державної стійкості.

Сучасний стан місцевого самоврядування в Україні зумовлює необхідність законодавчого удосконалення, спрямованого на чітке розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевої влади. Таке уточнення правових меж діяльності органів самоврядування сприятиме підвищенню ефективності реалізації їхніх функцій, посиленню демократичного контролю з боку територіальної громади, а також забезпеченню прозорості та підзвітності при ухваленні управлінських рішень. Крім того, законодавче закріплення принципів організаційної автономії органів місцевого самоврядування дозволить зміцнити самоврядний потенціал територіальних громад, забезпечуючи ефективне задоволення суспільних потреб та сталий розвиток муніципальних утворень.

За три роки повномасштабного вторгнення російська армія завдала нищівних ударів по Харкову, перетворивши частину міста на руїни, численні ракетно-бомбові обстріли ворогом міста, Адміністрація району залишається первинною ланкою влади у щоденній допомозі мешканцям району для гарантування прав і інтересів постраждалих осіб-власників пошкоджених чи знищених об'єктів житлової нерухомості.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що наявність широкого перетину компетенцій між місцевими державними адміністраціями та органами територіальних громад призводить до колізій та дублювання функцій. Це, у свою чергу, спричиняє втручання одних органів у сферу діяльності інших і обмежує можливість їх самостійного функціонування. Навіть під час здійснення власних повноважень районні адміністрації не можуть діяти повністю незалежно, оскільки фінансові ресурси залишаються під контролем міської ради.

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАЦІЙ РАЙОНІВ ХАРКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

3.1 Унормування правового статусу адміністрацій районів Харківської міської ради як суб'єкта публічного адміністрування

У період незалежності України в містах із районним поділом склалася практика формування районних адміністрацій у містах як форми посередництва владного управління між населенням районів міста та міською радою зокрема. Водночас утворення та діяльність районних у місті адміністрацій не дотримується чинних норм законодавства у сфері місцевого самоврядування та призводить до виникнення низки невідповідностей у їх функціонуванні. Відсутність інституційного визначення форми виконавчого органу місцевого самоврядування як адміністрація району у місті не дозволяє забезпечити ефективність реалізації покладених на них функцій та завдань.

Проведений аналіз повноважень, на прикладі адміністрацій районів Харківської міської ради, свідчить про надмірну роздробленість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу, яка виявилася нездатною задовольнити всі повноваження місцевого самоврядування, а тому існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби сучасного суспільства. Підкреслемо, що реалізація повноважень має складніші та стійкіші економічні ефекти, якщо їхні пріоритети та етапи відповідатимуть реформі місцевого самоврядування та територіальної організації громади.

Діяльність представницьких органів місцевого самоврядування у містах із районним поділом досліджували такі науковці, як В. Антоненко, М. Баймарутов, В. Борденюк, Є. Бородін, О. Батанов, Я. Верменич, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко, В. Шабельніков, Ю. Шаров та інші. [2, 8, 15]. Основна частина досліджень була спрямована на вивчення сутності районних у місті рад,

реалізацію ними власних повноважень, їх взаємодію з органами державної влади, а також на оцінку доцільності існування районних рад через зв'язок депутатів із населенням. Водночас питання вдосконалення інституційного забезпечення діяльності адміністрацій районів залишалося поза межами уваги більшості науковців.

На сучасному етапі розвитку держави, особливо у містах із районним поділом, актуальним є пошук ефективної моделі функціонування районів складі міських адміністрацій. Упродовж останніх років незалежності України спостерігається тенденція трансформації міських районних рад у адміністрації міських районів. Що виступають як проміжна форма управління на рівні міських округів.

Районні адміністрації забезпечують ефективну координацію структурних підрозділів, контроль за виконанням рішень міської ради та підготовку пропозицій щодо розвитку території, при цьому їхня самостійність обмежується централізованим фінансуванням та законодавчо визначеним обсягом повноважень, що дозволяє міській раді регулювати діяльність адміністрацій відповідно до потреб громади.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюють систему місцевого самоврядування, визначають правовий статус органів місцевого самоврядування та регламентують порядок їх діяльності. Виконавчі органи рад, у тому числі районні у містах (за умови їх створення), формуються радами для реалізації покладених на них функцій і повноважень місцевого самоврядування. Питання організації управління районами у містах належать виключно до компетенції міських рад, які мають право самостійно визначати межі районів, обсяг їхніх повноважень та адміністративно-територіальний устрій. Конституційні норми та положення міжнародних стандартів підтверджують право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, які не віднесені до повноважень інших органів влади [14, 27].

Відсутність чіткого інституційного визначення районних у місті адміністрацій як виконавчих органів міської ради на сучасному етапі законодавства призводить до неоднорідності підходів серед міських рад щодо надання статусу та визначення повноважень цих органів. Зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутнє визначення: статусу рішень адміністрації як колегіального органу; правового статусу голови районної у місті адміністрації, його розпоряджень та повноважень; статусу районної адміністрації як органу місцевого самоврядування та її повноважень.

Правова невизначеність у сфері інституційного забезпечення діяльності районних адміністрацій ускладнює організацію ефективної взаємодії цих органів із іншими структурами місцевого самоврядування та органами державної влади. Внаслідок цього районні адміністрації не завжди здатні самостійно ухвалювати рішення у межах наданих їм повноважень, організовувати проведення засідань районних комісій, груп, штабів із питань житлово-комунального господарства, соціальної політики, захисту прав дітей. А також із адміністративних, військових, цивільних та економічних питань.

Таким чином, нинішній рівень законодавчого регулювання не забезпечує повної автономії районних у місті адміністрацій, що обмежує їх здатність ефективно виконувати делеговані функції та координувати діяльність на відповідній території.

На основі проведеного аналізу можна дійти висновку, що районна адміністрація міста повинна розглядатися як проміжний орган у системі місцевого самоврядування. Це пояснюється насамперед тим, що районна у місті адміністрація є окремим органом місцевого самоврядування загального характеру. Який створюється за рішенням міської ради і здійснює свою діяльність на визначеній адміністративно-територіальній частині міста.

Щодо класифікації посад, організаційної структури та умов оплати праці працівників районних у місті адміністрацій слід зазначити наступне. Основним нормативним актом, який регламентує правові, організаційні та матеріальні умови служби громадян у органах місцевого самоврядування, є Закон України

«Про службу в органах місцевого самоврядування». Відповідно до ст. 14 цього Закону, яка встановлює класифікацію посад у місцевих органах влади, відсутні посадові позиції, характерні для районних у місті адміністрацій [27].

Крім того, такі посади не передбачені у постанові Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (із змінами), у наказі Головного управління державної служби України № 203-19 від 07.11.2019 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування». А також у наказі Держспоживстандарту України № 327 від 28.07.2010 «Класифікатор професій ДК 003:2010» [22].

Аналіз зазначених нормативних документів свідчить, що посадові позиції голови, заступника голови, керуючого справами та інших працівників районних у місті адміністрацій не мають офіційного правового визначення. Це ще раз підтверджує відсутність чіткого правового статусу районних у місті адміністрацій як органів місцевого самоврядування не лише на рівні Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а й у низці інших нормативних актів.

Отже, на підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що чинне законодавство України не надає міським радам повноважень створювати районні у місті адміністрації як самостійні органи місцевого самоврядування та визначати для них конкретні повноваження.

Проблема опосередкованого розгляду питання доцільності формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації. А також невиокремлення цього виконавчого органу поміж інших в окрему складну структуру управління зумовлено законодавчою прогалиною, що обмежується виключно наданням права міським радам самостійно на власний розсуд утворювати різні виконавчі органи, які в законодавчих актах місцевого самоврядування визначено як «інші виконавчі органи».

Таким чином, можна припустити, що починаючи з 2000 року міські ради, використовуючи термін «інші виконавчі органи», фактично закладали зміст районних у місті адміністрацій як потенційних аналогів місцевих адміністрацій, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Слід також зазначити, що до прийняття законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» міста створювали районні у місті адміністрації на базі виконавчо-розпорядчих органів районних рад народних депутатів. Правова основа їх регламентувалася Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У зв'язку з цим серед науковців і дослідників організації управління містами з районним поділом через районні у місті адміністрації немає єдиної думки щодо доцільності або переваг такої системи місцевого самоврядування.

Отже, можна стверджувати, що протягом років незалежності українське законодавство не змогло чітко окреслити статус районної адміністрації міста як самостійного інституту у системі місцевого самоврядування.

3.2 Легітимізація повноважень та врахування при їх нормативному регулюванні потреб й інтересів територіальної громади

Районні адміністрації у містах з районним поділом створюються міськими радами як проміжні виконавчі органи для координації роботи на визначеній території. Вони виконують рішення міської ради та розпорядження міського голови, проте їхні повноваження обмежені, зокрема у сфері бюджету та фінансів, оскільки вони не можуть самостійно розпоряджатися коштами міського бюджету.

Чинне законодавство не визначає правового статусу районних адміністрацій, голови та посадових осіб, а також порядку прийняття ними управлінських рішень. Це створює правову невизначеність та неоднакову практику серед міських рад. Відтак районні адміністрації фактично виконують

функції координуючих органів, а їхня діяльність потребує чіткого законодавчого врегулювання для забезпечення ефективності, прозорості та підзвітності місцевого самоврядування на рівні районів.

Однією з ключових проблем у сфері компетенції є невизначеність у застосуванні актів індивідуальної та колегіальної дії при прийнятті управлінських рішень. У містах, де діють районні адміністрації, раніше рішення приймали виконавчі комітети районних рад. Нині ж для уникнення індивідуальної відповідальності голови виконавчого органу остаточне рішення приймає виконавчий комітет міської ради на підставі пропозицій або рекомендацій голови районної адміністрації. Така схема ускладнює процес ухвалення рішень, знижує оперативність їх виконання та обмежує можливості районних адміністрацій у реалізації своїх основних функцій.

Досвід роботи районних у місті адміністрацій показує, що важливо законодавчо закріпити їхнє право на колегіальне прийняття рішень. Це дозволить делегувати їм управлінські функції районного рівня та зменшити навантаження на міські виконавчі органи у вирішенні питань нижчого рівня.

Районні адміністрації мають можливість вирішувати питання у межах компетенції виконавчих органів міської ради, що наближає управління до мешканців і підвищує оперативність реагування на проблеми на місцевому рівні. Обсяг і межі їхніх повноважень визначаються міськими радами з урахуванням особливостей конкретного району та потреб громади.

Зокрема, як зазначають В. Кравченко і М. Пітник, публічно-владний характер влади проявляється у таких аспектах:

рішення органу публічної влади є обов'язковими для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, установами, організаціями та їх посадовими особами, на які поширюється компетенція органу;

для реалізації прийнятих рішень орган публічної влади забезпечується необхідними матеріальними ресурсами;

виконання рішень у межах компетенції органу забезпечується не лише шляхом переконання, заохочення та організаційно-масової роботи, але й із можливістю застосування відповідних заходів примусу [15].

Позиція В. Кравченка вказує, що ліквідація районних у місті рад не створює суттєвої економії, оскільки члени рад працюють на громадських засадах і майже не потребують фінансування. Натомість на базі колишніх виконавчих органів рад формуються районні адміністрації, які виконують подібні функції. Але підпорядковані міському голові та підзвітні міській раді [16].

Районні у місті адміністрації отримують повноваження, достатні для виконання покладених завдань. На відміну від них, районні ради мають власні та делеговані повноваження: власні охоплюють управління майном комунальної власності, формування та виконання бюджету; делеговані — інші функції у межах, визначених міською радою [27].

Територіальна громада не здатна самотійно здійснювати більшість управлінських функцій, тому їх виконання покладається на представницький орган — раду, яка уособлює громаду та діє від її імені. Водночас рада не може самотійно реалізувати всі функції, що передбачені для її виконавчих органів, що обумовлює необхідність їх створення. Це природно, адже обрані на загальних, прямих та вільних виборах представники громади повинні зосереджуватися на ключових завданнях, а не на деталях щоденної роботи. У такому контексті районна у місті адміністрація, як орган загальної дії, сприятиме більш ефективному управлінню, розвитку місцевої ініціативи та взаємодії з органами самоорганізації населення.

Роль районної адміністрації полягає у спрямуванні та координації діяльності підприємств, установ та організацій району, тоді як міський голова через міські департаменти, управління та відділи здійснює безпосередній вплив на роботу всіх міських підприємств і організацій. Така організаційна схема демонструє фактичний розподіл впливу: функції районної адміністрації щодо спрямування та координації часто виявляються надмірними та

малоефективними, що робить її слабкою ланкою управління. Іншими словами, для підприємств і установ районна адміністрація не виступає органом реального впливу, оскільки голова адміністрації (як керівник департаменту) видає накази замість необхідних розпоряджень, що обмежує її управлінські повноваження.

Наразі правова конструкція управління районами у містах створює труднощі при ухваленні остаточних рішень та знижує оперативність їх виконання. Це обмежує можливості районних у місті адміністрацій у реалізації основних завдань, визначених для них міськими структурами. Зокрема, рішення, які раніше приймали виконавчі комітети районних у місті рад з метою уникнення індивідуальної відповідальності голови виконкому. Вони зараз готуються районними адміністраціями у формі пропозицій і рекомендацій та передаються на розгляд виконавчого комітету міської ради. Наприклад, адміністрація району готує пропозиції до проектів міських програм у сфері житлового господарства, бере участь у створенні робочих груп та комісій з відповідних питань і забезпечує участь у їх роботі.

Водночас, відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [27], лише сільський, селищний або міський голова, а також голова районної у місті ради чи районної та обласної ради у межах своїх повноважень має право видавати розпорядження. Керівники структурних підрозділів – департаментів, управлінь, відділів (юридичних осіб) міської ради, комунальних підприємств та інших органів державної влади й місцевого самоврядування на території дії районної адміністрації видають нормативні акти у формі наказів відповідно до чинного законодавства. Така організаційна схема значною мірою обмежує автономію районних адміністрацій та ускладнює їхнє ефективне функціонування.

Для удосконалення взаємодії районних у місті адміністрацій з іншими виконавчими органами міської ради важливо зазначити, що останні виконують контрольну функцію за діяльністю районних адміністрацій. Як зазначає А. Романюк, районні адміністрації реалізують рішення міської ради та її

виконавчого комітету і сприяють департаментам, управлінням і відділам міської ради у виконанні міжсекторальних функцій управління на рівні районів [33].

Щодо визначення обсягу та меж повноважень районних адміністрацій, В. Борденюк пропонує розглядати взаємовідносини між міськими радами та їх виконавчими органами на новій концептуальній основі. За його підходом, компетенція представницького органу місцевого самоврядування походить від компетенції територіальної громади, а повноваження виконавчих органів визначаються компетенцією відповідної ради, що уособлює цю громаду. Відповідно, більшість питань місцевого значення мають належати повноважень рад як первинних суб'єктів самоврядування, за винятком питань, що вирішуються на місцевому референдумі. Виконавчі органи, які представляють громаду опосередковано, повинні мати право ухвалювати рішення у межах місцевого самоврядування, окрім тих, що належать до виключної компетенції громади або ради на пленарному засіданні [8].

Подібної позиції дотримуються П. Діхтієвський та К. Бельський, які зазначають, що виконавчі органи місцевих рад виконують усі питання місцевого самоврядування, окрім тих, що вирішуються безпосередньо територіальною громадою [5, 9].

Сучасний стан законодавчого регулювання свідчить про необхідність внесення суттєвих змін з урахуванням процесів реформування місцевого самоврядування. Через значну розгалуженість нормативної бази, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, доцільним видається створення єдиного «муніципального кодексу». Такий кодекс мав би системно врегульовувати питання організації та функціонування муніципальної влади, визначати правовий статус територіальних громад як основи місцевого самоврядування в Україні, регламентувати статус представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних та міських голів, виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення. А також встановлювати основні гарантії місцевого самоврядування та механізми відповідальності.

У процесі реалізації правосуб'єктності територіальних громад через органи місцевого самоврядування виникають різноманітні правові колізії. Серед них можна виділити: суперечності між нормативно-правовими актами, зокрема всередині законодавчої системи; конфлікти повноважень або компетенцій окремих органів та посадових осіб; а також колізії, що стосуються юридичних процедур і способів їхнього застосування.

Деякі аспекти організації управління на рівні районів у містах потребують чіткого та узгодженого законодавчого регулювання, заснованого на принципі субсидіарності. Цей принцип забезпечує наближення прийняття управлінських рішень до громадян і є фундаментом процесів децентралізації. Його застосування при розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування у містах з районним поділом сприятиме більш ефективному функціонуванню адміністративних рівнів, оскільки райони були створені для підвищення якості управління та наближення влади до об'єкта управління. Ефективне використання ресурсного потенціалу органів публічної влади в таких містах можливе лише за умови скоординованої діяльності: міська рада визначає стратегічні напрями розвитку міста, формує потужну структуру управління та моделі прийняття рішень, розробляє перспективні плани соціально-економічного розвитку, реалізує повноваження, що ефективніше здійснюються на рівні всього міста з максимальним задоволенням потреб громадян, тоді як на рівні районів вирішуються питання безпосереднього життєзабезпечення територіальної громади.

На сьогодні, під час дії воєнного стану в Україні, традиційне правове забезпечення діяльності районних адміністрацій міста Харкова не відповідає викликам війни та потребує суттєвої модернізації. Оскільки масштаб руйнувань, яких зазнало місто від початку повномасштабного вторгнення ворога, у Харкові пошкоджено понад 12 тис. будівель, з них 9 тис.- житлові, і половина з них – багатоповерхівки, понад 30% адміністративні будівлі: 7 із 9 районів.

Водночас в українських реаліях основними проблемами чинної правової бази є:

- відставання нормативів від реалій війни, оскільки Положення про районні адміністрації прийняті до введення воєнного стану в Україні, які не враховують кризове управління, роботу під час повітряної тривоги, взаємодію з гуманітарними та міжнародними фондами; цифрову взаємодію з населенням;

- відсутність норм управління ризиками. Адміністрації районів фактично виконували роль антикризових штабів та логістичних центрів допомоги. Положення не визначають алгоритми кризового реагування;

- фрагментарна диджиталізація, оскільки цифрові сервіси впроваджувалися частково. Положення адміністрації районів не регламентують роботу з електронними заявами та цифровими сервісами.

Заслуговує на увагу реалізація принципів удосконалення правового забезпечення, тому пропонуємо базувати реформу на принципах:

- сучасності – відповідність викликам війни;
- оперативності – швидка реакція на надзвичайні ситуації;
- цифровізації – інтеграція електронних сервісів;
- безпеки – юридичний захист співробітників;
- комплексності – координація усіх департаментів;
- орієнтація на громадянина – підвищення доступності адміністративних послуг;

- удосконалення нормативної бази;
- нова редакція Положення про адміністрації районів Харківської міської ради, а саме розширити повноваження з питань:

1. цивільного захисту (інвентаризація укриттів; координація евакуацій; взаємодія зі спеціальними службами (пожежно-рятувального підрозділу (частини). Або інших аварійно-рятувальних формувань; інформаційна робота з населенням);

2. відбудова та інфраструктура (створення районних штабів відновлення; технічна інвентаризація пошкоджених об'єктів; співпраця з міжнародним фондами;

3. соціальне забезпечення (робота з ВПО, відкриття соціальних центрів допомоги; реєстрація населення, яке втратило житло);

4. цифровізація (електронні реєстри; районні чат-боти, онлайн-черги, цифрові консультації);

5. антикризовий регламент;

6. кадрове забезпечення (перегляд штатних нормативів, введення нових посад: кризовий фахівець, фахівець цифрових сервісів, фахівець з відбудови, юридичний захист співробітників);

7. цифрова трансформація (100% електронний документообіг, інтеграція з «Дія», електронні довідки, мобільний додаток напр., «Район Харкова», GIS – моніторинг аварій та ремонтів; індивідуальні кабінети мешканців);

8) публічність та відкритість (щомісячні звіти адміністрацій районів, публічні карти ремонтів, реєстр виконаних звернень громадян).

На сьогодні пропонуємо сучасну модель модернізованої структури адміністрації району:

1. Відділ кризового управління.
2. Відділ відбудови та інфраструктурних проектів.
3. Відділ цифрової трансформації.
4. Відділ соціальних програм та роботи з ВПО.
5. Відділ інформаційної безпеки.
6. Відділ електронних послуг.
7. Аналітичний сектор швидкого реагування на території району.

Очікувані результати: економічні (скорочення витрат на документообіг на 40-60%, зменшення часу на надання послуг у 2-3 рази), соціальні (підвищення довіри населення на 30-40%, прискорення вирішення щоденних проблем на 50%), адміністративні (прозорість роботи адміністрацій районів, швидка

координація дій у надзвичайних ситуаціях, ефективна реалізація відбудовних програм).

Ураховуючи вищевикладене можна дійти висновку, що на сьогодні поточна нормативна база не відповідає викликам війни, необхідна повна модернізація положень, регламентів та цифрових сервісів. Адміністрації районів повинні стати центром кризового управління та відбудови, запроваджені зміни підвищать ефективність, прозорість та якість адміністративних послуг.

Отже, модернізована адміністрація району – ключ до стійкого розвитку району та повоєнного відновлення міста Харкова.

ВИСНОВКИ

У своїй кваліфікаційній роботі на прикладі міста Харкова мені вдалося досягти поставленої мети, що складається з аналізу повноважень районної адміністрації, правових колізій в інституційному забезпеченні діяльності районних у місті адміністрацій та вироблення рекомендацій стосовно порядку їх інституційного забезпечення умовах українських реалій.

За результатами цього дослідження ми можемо зробити такі висновки.

Показано, що у процесі реалізації правосуб'єктності територіальних громад через органи місцевого самоврядування виникають різного роду колізії. До них належать суперечності між нормативно-правовими актами, у тому числі всередині системи законодавства; конфлікти компетенцій або окремих повноважень органів та посадових осіб; а також колізії, пов'язані з юридичними процедурами та механізмами їх застосування.

Деякі питання організації управління на рівні району у місті потребують чіткого та несуперечливого законодавчого врегулювання, в основі якого слід застосовувати принцип субсидіарності. Його реалізація дозволяє максимально наблизити прийняття рішень до громадян та слугує основою децентралізації. Такий підхід забезпечує ефективне управління на різних адміністративних рівнях, оскільки райони в містах створені для підвищення якості управління та наближення влади до об'єкта управління. Важливим є також забезпечення

координації дій органів публічної влади: міська рада визначає стратегічний розвиток міста, формує сильну структуру управління та розробляє перспективні плани соціально-економічного розвитку, тоді як на рівні районів вирішуються питання життєзабезпечення територіальної громади.

Констатовано, що нажаль, наразі поняття компетенції територіальних громад не повністю сформоване. Питання місцевого значення є широким та динамічним, тому вирішується шляхом створення розгалужених, відкритих переліків у законодавстві, що відображають публічний інтерес. У Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України та інших нормативних актах широко використовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «сфера компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування», що, однак, трактуються неоднаково. Компетенція виконавчих органів є основою їхнього функціонування та ключовим елементом адміністративно-правового статусу [11].

Децентралізація, як зауважує А. Грінько, дозволяє дотримуватися принципу відповідальності: наслідки рішень настільки ж локалізовані, наскільки локалізовані повноваження органів місцевого самоврядування. Чим більше повноважень делегується на місцевий рівень, тим вищий рівень відповідальності за прийняті рішення [10].

З'ясовано, що реформа децентралізації, розпочата в Україні у 2014 році, створила умови для формування спроможних об'єднаних територіальних громад та підвищення ефективності місцевого самоврядування. Впровадження фінансової автономії, оптимізація міжбюджетних відносин та делегування повноважень громадам наблизило прийняття рішень до потреб населення.

У 2025 році Міністерство розвитку громад і територій презентувало оновлену Концепцію децентралізації, орієнтовану на адаптацію реформи до умов війни та інтеграції України до ЄС. Проект передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою, чіткий розподіл повноважень між

центральною владою та місцевим самоврядуванням, посилення ролі старост і місцевих депутатів та активізацію участі громадян у процесах управління.

Запропоновані зміни сприятимуть підвищенню відповідальності органів місцевого самоврядування, ефективному управлінню на різних рівнях та розвитку територіальних громад за складних соціально-економічних і безпекових умов.

Доведено, що у сучасних умовах ефективно управління великим містом можливо досягнуто лише за допомогою системності у прийнятті та реалізації управлінських рішень, тобто хаотичність є недоцільним методом управління великим містом.

У великих містах із населенням понад 400 тисяч осіб доцільне існування районного представництва міської влади, яке забезпечує наближення управлінських рішень до мешканців районів. Таку функцію виконують районні у місті адміністрації, що належать до системи виконавчих органів міської ради. Вони координують діяльність місцевих підприємств та установ, реалізують рішення ради й її виконавчого комітету, а також здійснюють контроль за їх виконанням.

Узагальнено, що створення районних адміністрацій сприяє децентралізації управління, ефективному використанню ресурсів міської влади та підвищенню оперативності й результативності місцевого самоврядування на рівні районів.

На основі проведеного аналізу повноважень і статусу районних у місті адміністрацій можна зробити висновок, що їхнє інституційне забезпечення не відповідає вимогам чинного законодавства. Усунення виявлених невідповідностей дозволить забезпечити ефективне функціонування районних адміністрацій як окремого виконавчого органу міської ради та підвищить результативність виконання покладених на них завдань. Для легалізації та вдосконалення діяльності районних адміністрацій у мирний час доцільно запропонувати такі заходи:

а) на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити:

- правовий статус адміністрацій районів у місті та їх компетенції;
- право міської ради формувати районні адміністрації з урахуванням особливостей управління містом та наділяти їх визначеними обсягами повноважень;
- правовий статус голови адміністрації районів у місті, його повноваження та статус розпоряджень;
- процедуру колегіального прийняття рішень через засідання адміністрацій районів у місті та межі їх компетенції;
- статус рішень адміністрацій районів у місті як колегіального органу;
- б) на рівні Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановити класифікацію посад у районних адміністраціях;
- в) на рівні інших нормативних актів визначити структуру та умови оплати праці працівників районних адміністрацій у місті.

Впровадження зазначених пропозицій у звичайний мирний час дозволить містам із районним поділом оптимізувати управлінські процеси, формуючи єдину систему підпорядкування органів місцевого самоврядування та підвищуючи ефективність виконання покладених на них функцій і завдань.

Чітке визначення повноважень районних у місті адміністрацій міськими радами та їх раціональний розподіл серед виконавчих органів дозволить уникнути дублювання функцій і забезпечити збалансоване управління територіями міста.

Окремі аспекти організації управління на рівні районів потребують прозорого та несуперечливого законодавчого врегулювання, заснованого на принципі субсидіарності. Реалізація цього принципу сприяє максимальному наближенню процесу прийняття рішень до громадян та є фундаментом децентралізації.

Доведено, що на сьогодні, традиційне правове забезпечення діяльності районних адміністрацій міста Харкова кардинально змінилося та не відповідає викликам війни та потребує суттєвої модернізації. Оскільки масштаб руйнувань, яких зазнало місто від початку повномасштабного вторгнення рф, у

Харкові пошкоджено понад 12 тис. будівель, з них 9 тис.- житлові, і половина з них – багатоповерхівки, понад 30% адміністративні будівлі: 7 із 9 районів.

Водночас в українських реаліях основними проблемами чинної правової бази є:

а) відставання нормативів від реалій війни, оскільки Положення про районні адміністрації прийняті до введення воєнного стану в Україні, які не враховують кризове управління, роботу під час повітряної тривоги, взаємодію з гуманітарними та міжнародними фондами; цифрову взаємодію з населенням;

б) відсутність норм управління ризиками. Адміністрації районів фактично виконували роль антикризових штабів та логістичних центрів допомоги. Положення не визначають алгоритми кризового реагування. 3) фрагментарна диджиталізація, оскільки цифрові сервіси впроваджувалися частково. Положення адміністрації районів не регламентують роботу з електронними заявами та цифровими сервісами.

Заслуговує на увагу реалізація принципів удосконалення правового забезпечення, тому пропонуємо базувати реформу на принципах:

- сучасності – відповідність викликам війни;
- оперативності – швидка реакція на надзвичайні ситуації;
- цифровізації – інтеграція електронних сервісів;
- безпеки – юридичний захист співробітників;
- комплексності – координація усіх департаментів;
- орієнтація на громадянина – підвищення доступності адміністративних послуг;
- удосконалення нормативної бази;
- нова редакція Положення про адміністрації районів Харківської міської ради.

Розширити повноваження з питань цивільного захисту, відбудова та інфраструктура; соціальне забезпечення; цифровізація; антикризовий регламент; кадрове забезпечення та юридичний захист співробітників; цифрова трансформація; публічність та відкритість.

На сьогодні пропонуємо сучасну модель модернізованої структури адміністрації району:

1. Відділ кризового управління.
2. Відділ відбудови та інфраструктурних проєктів.
3. Відділ цифрової трансформації.
4. Відділ соціальних програм та роботи з ВПО.
5. Відділ інформаційної безпеки.
6. Відділ електронних послуг.
7. Аналітичний сектор швидкого реагування на території району.

Очікувані результати: економічні (скорочення витрат на документообіг на 40-60%, зменшення часу на надання послуг у 2-3 рази), соціальні (підвищення довіри населення на 30-40%, прискорення вирішення щоденних проблем на 50%), адміністративні (прозорість роботи адміністрацій районів, швидка координація дій у надзвичайних ситуаціях, ефективна реалізація відбудовних програм).

Варто відзначити, що на сьогодні поточна нормативна база не відповідає викликам війни, необхідна повна модернізація положень, регламентів та цифрових сервісів. Адміністрації районів повинні стати центром кризового управління та відбудови, запроваджені зміни підвищать ефективність, прозорість та якість адміністративних послуг.

Отже, модернізована адміністрація району – ключ до стійкого розвитку району та повоєнного відновлення міста Харкова.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні: Одеса : АО БАХВА, 2003. 192 с.
2. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *В кн.: Муніципальне право України: Підручн. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К., 2001. 352 с.*
3. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки: *Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51-57.*
4. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О. В. Батанов / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
5. Бельський К. С. Визначний вчений-поліцейст / В.М. Лешков. *Держава і право. К. : Наука, 1996. № 11 С. 127-136.*
6. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. 2001. № 1. С. 144-149.*
7. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада / І. І. Бодрова. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Х., 2004. Вип. 7. С. 34-41.*

8. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. Київ : Парламент. вид-во, 2007. 576 с.

9. Діхтієвський П. В. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / П.В. Діхтієвський, А. Й. Бучинська. *Публічне право*. 2013. № 1(9).С. 59 – 66.

10. Грінько А. А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2015. № 17. Том 1. С. 164-165.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Дата оновлення 16.11.2009. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 28.11.2025).

12. Карпова Т. П., Межевич Н. М. Соціально-територіальна спільність: Сучасне розуміння та перспективи / Т. П. Карпова, Н. М. Межевич. *Наукова спільність*. 1990. № 3. С. 112-116.

13. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 24 Том 3. С. 59-62.

14. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 28.11.2025).

15. Кравченко В. В. Муніципальне право України / В. В. Кравченко, М. В. Пітник. Київ : Атіка, 2003. 627 с.

16. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В. І. Кравченко. К. : Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.

17. Куйбіда В. Львівська модель місцевого самоврядування / В. Куйбіда. Командор. 2000. № 2-3. С.15-19.

18. Лазор А. О., Лазор О. Д. Компетенція та повноваження представницьких

органів місцевого самоврядування в Україні. Аналіз співвідношення у правовому та науковому вимірах. *Держава та регіони*. Серія Державне управління. 2011. №1. с. 58-66.

19. Литвиненко І. Л. Історичні традиції становлення місцевого самоврядування в Україні / І.Л. Литвиненко. *Вісник Хмельницького Інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С. 43-49.

20. Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 1995. № 2. – С.131-137.

21. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. 2010. НАДУ при Президентові України
ДРІДУ
URL:http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf
(дата звернення 28.11.2025).

22. Наказ Держспоживстандарту України «Класифікатор професій ДК 003:2010» № 327 від 28.07.2010 року. Дата оновлення: 25.10.2021.
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text> (дата звернення 28.11.2025).

23. Наконечний В. В. Просторово-організаційні засади управління містом / В. В. Наконечний. *Актуальні проблеми державного будівництва*. 2014. № 1/45.
URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/index.html> (дата звернення 26.11.2022).

24. Орзіх М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків; За ред. М. Пухтинського. К., 2002. 614 с.

25. Потіп М. М., Ємець Л. О. Щодо дієвості механізму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2014. № 6. С. 146-150.

26. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси (нова редакція): рішення Одеської міської ради № 3782-VIII від 19.11.2025. URL: <https://bit.ly/2Xwfoty> (дата звернення: 28.11.2025).

27. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Дата оновлення : 26.11.2025. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/280/97-вр> (дата звернення 28.11.2025).

28. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586- XIV від 09.04.1999 р. Дата оновлення : 19.11.2022. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 25.11.2025).

29. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 12.03.2005 р. Дата оновлення : 15.01.2022. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-п> (дата звернення 28.11.2025).

30. Рішення 1 сесії Харківської міської ради 8 скликання «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання» від 09.12.2020 № 7/20 (зі змінами). URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/691152> (дата звернення 28.11.2025).

31. Рішення 1 сесії Харківської міської ради 8 скликання «Про затвердження структури виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання» від 09.12.2020 № 6/20 (зі змінами). URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/691166> (дата звернення 28.11.2025).

32. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-39/2001 від 13.07.2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення 28.11.2025).

33. Романюк А. Ліквідація районних рад у м. Львові у 1994 – 1995 рр.: причини і наслідки / Анатолій Романюк. Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?» (м. Харків, 19 листоп. 2009 р.). URL : <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc> (дата звернення 28.11.2025).

34. Стародубцев А. А. До питання визначення і розподілу компетенції в структурі адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевого

самоврядування. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія Право. 2015. Випуск 20. С. 70-74.

35. Статут територіальної громади міста Харків. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.htm> (дата звернення 28.11.2025).

36. Тихомиров Ю.А. Теорія компетенції / Ю.А. Тихомиров. К., 2001. 355 с.

37. Урядовий кур'єр. 1995. 6 липня.

38. І. Франко. Повне зібрання творів у 50-ти томах. Т. 45. К. : Наукова думка, 1986. С. 151-164.

39. Француз А. Й. Функціонування органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану в місті Києві. *Legal Bulletin*, 46–50. <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2023-08-46-50>.

42. Ostrom E. An agenda for the study of institutions / E. Ostrom // *Publish choice*. 1986. Vol. 48. № 1. P. 3–25.

43. Prakash A. Hart. Globalization and governance / A. Prakash. L., 1999. P. 2.

44. Stoker G. Governance as theory : Five propositions. *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50. № 1. P. 17–28.

45. Newman F. Modernising governance : new labour, policy, and society / F. Newman. L. : Sage, 2001. P. 23-25.

46. Laphe M., Bais P. The quickening of America : Rebuilding our nation, remaking our lives / M. Laphe, P. Bais. San Francisco : Jossey-Bass, 1994. P. 69-73.

ДОДАТКИ

Додаток А

Схема підпорядкування виконавчих органів Харківської міської ради

8 скликання

Додаток № 2
до рішення 1 сесії Харківської міської ради
з сесії «Про затвердження структури виконавчих органів
Харківської міської ради 8 скликання» від 09.12.2020 № 6/20
з рішенням 47 сесії Харківської міської ради 8 скликання
від 16.12.2023 № 923/23

