

*Кириченко Ю. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМА СУТНОСТІ ТА ВИДІВ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сутності та основних видів функцій органів місцевого самоврядування. Виокремлено основні функції органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Надано власне розуміння функцій органів місцевого самоврядування в адміністративній сфері через розкриття основних напрямів діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, органи публічної адміністрації, функції, компетенція.

Постановка проблеми. У сучасному законодавстві зустрічається тотожність функцій і повноважень публічно-владних структур різного рівня, що призводить до «розмитості» та невизначеності компетенції територіальних громад, робить місцеве самоврядування декларативним, а роль держави у цій сфері зводиться до функцій «нічної варті», яка здійснює постійний контроль за будь-якими місцевими ініціативами [1]. За таких умов місцеве самоврядування стає неспроможним виконувати своє функціональне призначення, яке полягає у забезпеченні й реалізації законних прав та інтересів територіальної громади на отримання доступних, якісних публічних (соціальних, адміністративних та інших послуг), а також законодавчо закріпленого права на участь у вирішенні справ місцевого значення. Саме такі фактори, які є, передусім, об'єктивними за своєю природою, зумовлюють актуальність піднятої тематики. Задля вирішення вищевказаних проблем вбачається за необхідне визначити та охарактеризувати основні функції діяльності спеціально уповноважених осіб органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права.

Проблематика основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування загалом та окремих її аспектів вивчалася у наукових роботах фахівцями з конституційного, муніципального та адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'яновим, Г. В. Атаманчуком, В. Д. Афанасьєвим, М. І. Козюброю, М. П. Вороновим, Є. Ф. Глухачовим, Р. К. Давидовим, І. В. Дробуш, О. В. Батановим, В. І. Борденюком, С. Н. Давидовичем, О. І. Донченком, М. І. Корнієнком, О. Ф. Фрицьким та низкою інших. В основному ця проблематика епізодично розглядалася названими вченими у межах вивчення правового статусу органів місцевого самоврядування під час здійснення загальної характеристики його елементного складу. Водночас така категорія, як функції, є порівняно самостійним елементом характеристики такого соціально-політичного й управлінського феномена як місцеве самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема сутності та видів функцій органів муніципальної влади як суб'єк-

тів адміністративного права не може бути повноцінно вирішена без розуміння етимологічного значення такої складової частини дефініції, як «функція», яка використовується в неоднорідних сферах і галузях (соціальній, математично-технічній, біологічній, правовій і т.д.) для характеристики явищ та предметів, що знаходяться у постійному русі та розвитку. Комплексний аналіз наукової літератури різного спрямування дає змогу дійти висновку про те, що кожна окремо взята наукова галузь оперує власним визначенням указанного терміна. Спільною ознакою визначень функцій у науковій літературі є те, що вони є складниками певного динамічного процесу, спрямованого на досягнення конкретної мети, отримання запланованого результату.

Так, у навчальній літературі адміністративного спрямування науковцями увага прикута, насамперед, до дослідження функцій окремих органів виконавчої влади, органів публічної адміністрації, їх службових і посадових осіб. Наприклад, основні напрями діяльності цих органів, в яких відображається їх цільове призначення, що мають органічний взаємозв'язок із колом та характером державно-владних повноважень (прав та обов'язків), що виражені у компетенції, розглядаються адміністративістами як функції органів виконавчої влади. На думку Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука та В. В. Зуй, функції суб'єкта управління мають об'єктивний, універсальний, державно-владний, організуючий характер і, реалізуючись у процесі управлінської діяльності, спрямовані на розвиток та забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління [2, с. 129–130].

Цілковито погоджуємося з думкою В. Я. Малиновського, що ефективна реалізація будь-якої функції є неможливою, якщо для виконання відповідних завдань орган державної влади не володіє необхідним обсягом повноважень [3, с. 12]. Стає зрозумілим, що завдання, функції і повноваження, а також предмети відання (як визначення сфер державної діяльності, які відображені в законодавстві [4, с. 23]) того чи іншого державного органу міцно пов'язані між собою, оскільки є категоріями одного смислового ряду, однак не тотожні. Адже завдання є нічим іншим, як планом дій або виробленим процесом руху до мети [5, с. 204], тобто потребою у здійсненні визначеного комплексу дій у майбутньому. Своєю чергою, мета чітко показує той ідеальний результат від реалізації людської діяльності, слугує безпосереднім внутрішнім спонукальним мотивом людської діяльності [6, с. 51; 7, с. 556], яка має відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям навколишнього світу й самого суб'єкта [8, с. 312]. Досягати мети можна завдяки активній дієвості певного органу (його суб'єкта) під час реалізації конкретних функцій. Тобто, будучи визначальним компонентом функції, мета виконує ключову позицію у процесі

формування її змісту. Можемо констатувати, що здебільшого категорія «функція» (без прив'язки до застосування у тій чи іншій галузевій сфері) безпосередньо пов'язана з такими поняттями, як «завдання» та «мета», які подекуди навіть важко досліджувати окремо. Саме функції виступають як «продовження» мети та запланованих завдань, спрямовані на їх досягнення та вирішення, які постають перед тією або іншою динамічною структурою.

Кожна з функцій органів місцевого самоврядування володіє низкою суттєвих ознак, які відображають природу та призначення місцевого самоврядування та його інститутів, характеризують їх роль у виконанні завдань економічного та соціально-культурного розвитку муніципального утворення. Передусім, функції органів місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права мають бути спрямовані на зміцнення засад конституційного ладу держави і розвиток локальної демократії; забезпечення належного рівня реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів, їх захисту в адміністративному порядку, створення умов для забезпечення життєво важливих умов і законних інтересів місцевого населення, надання послуг управлінського характеру, які не в змозі надати інші суб'єкти адміністративних відносин.

Очевидно, що наскільки різнопланові завдання, які постають перед органами місцевого самоврядування, настільки різноманітні за змістом і напрямом їх діяльності, тобто функції. Так, В. Чушенко і В. Куйбіда виділяють такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади; контрольну функцію [9, с. 189–190]. Інші науковці до ключових функцій зараховують підтримку демократії, забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні, надання послуг місцевому населенню [10, с. 69].

Існує і позиція, за якою саме політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну варто розглядати як загальні функції органів місцевого самоврядування [11, с. 174].

Викликає певний теоретичний і практичний інтерес у розрізі нашого дослідження підхід, запропонований вченими-адміністративістами, а саме О. А. Котельниковою, І. О. Семенцовою та М. Б. Смоленським, які функціями органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права називають такі: забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ (питань); управління місцевою муніципальною власністю і фінансовими засобами; забезпечення розвитку відповідної території; соціально-культурне, комунально-банківське й інше обслуговування населення; охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на відповідній території; захист інтересів і прав місцевого самоврядування [12, с. 81–82]. Як бачимо, увесь спектр і діапазон напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі і у процесі публічного адміністрування, які ними реалізовується, доволі широкий. Характерно, що сукупність цих функцій утворюють функції властиві, аналогічні саме функціям виконавчо-розпорядчих органів.

В. Я. Журавель, наприклад, вивчаючи органи місцевого самоврядування як суб'єкта державного управління, підкреслює,

що названі органи здійснюють повноваження, в яких конкретизуються їх функції щодо: управління економікою (об'єктами комунальної власності, промисловістю, агропромисловим комплексом, будівництвом і житлово-комунальним господарством, комунікаціями, використанням і охороною природних ресурсів, торгівлею, фінансами, а також вони розглядають справи про адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві, житлово-комунальному господарстві, в галузі торгівлі); управління соціально-культурним будівництвом (освітою і наукою, охороною здоров'я населення, культурою, фізичною культурою, спортом і туризмом, у справах сім'ї та молоді, у сфері соціального захисту населення, а також розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я); управління адміністративно-політичною діяльністю (обороною, юстицією, внутрішніми справами, надзвичайними ситуаціями та безпекою) [13, с. 15–16].

Аналіз спеціальної юридичної літератури дає змогу упевнено стверджувати, що більшість правознавців із муніципального та конституційного права надає перевагу визначенню функцій органів місцевого самоврядування як основним напрямом діяльності їх суб'єктів. Наприклад, І. П. Бачило розуміє під функціями органів місцевого самоврядування основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності) [14, с. 72]. Г. В. Барабашев та К. Ф. Шеремет указані функції роз'яснюють як основні напрями діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві [15, с. 55]. О. П. Забіліна функції місцевого самоврядування розглядає як напрями діяльності муніципального утворення в особі його органів, посадових осіб та безпосередньо населення щодо здійснення завдань, які стоять перед ним. Зокрема, якщо функції місцевого самоврядування, на думку вченої, – це основні напрями муніципальної діяльності всієї системи місцевого самоврядування, то функції його органів – це їх практична діяльність щодо вирішення завдань, що стоять перед муніципальними утвореннями [16, с. 10].

З логічного аналізу вище запропонованих визначень стає зрозуміло, що вчені акцентують на тому, що функції органів місцевого самоврядування: по-перше, є окремими напрямками їх муніципальної (самоврядної) діяльності; по-друге, їх передбачено чинним законодавством; по-третє, виражають роль і соціально-політичне призначення місцевого самоврядування; по-четверте, в них органічно поєднуються місцеві та загальнодержавні інтереси; по-п'яте, спрямовані на вирішення питань місцевого значення; завдання місцевого самоврядування зумовлюють наявність у сформованих ним органів самостійних функцій, а також визначають їх зміст і впливають на форми та методи їх здійснення.

Так чи інакше, всі основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування виникають, здійснюються і розвиваються відповідно до тих завдань, які входять до кола питань місцевого значення. Узагальнення делегованих завдань органів місцевого самоврядування, визначених на законодавчому рівні, свідчить, що в основному названі органи виконують такі загальні функції управління: прогнозування, планування, регулювання, організації, координації, обліку та контролю. Разом із тим кадрову, матеріально-технічну, інформаційну, фінансову (бюджетну), методично-документальну функції можна розгля-

дати як допоміжні (додаткові) функції управління, що притаманні органам місцевого самоврядування.

Водночас функції визначають лише напрями діяльності органу і не можуть отожднюватись ані з його компетенцією, ані з повноваженнями. Якщо функції характеризуються певним ступенем загальності (абстрактності) закріплення сфер та напрямів діяльності певного органу, то його компетенція – певним обсягом повноважень, якими він наділений, та предметом його відання. До речі, такі наукові погляди на поняття і структуру компетенції органу держави можуть бути застосованими й до органів місцевого самоврядування. Такої точки зору дотримується і П. М. Рабінович, вказуючи на схожість, якщо не тотожність, основних засад компетенції органів держави і органів місцевого самоврядування. З цього приводу відомий український дослідник пише: «Підходи до компетенції зазначених органів мають бути єдиними, тому що органи місцевого самоврядування на локальному рівні виконують за допомогою юридичних методів низку владних функцій, делегованих державою, хоча формально вони і не вважаються офіційними представниками держави» [17, с. 38].

Під час загальної характеристики компетенції місцевого самоврядування варто спиратися, передусім, на конституційні норми, які регламентують цей правовий інститут. Аналіз змісту ст. ст. 7, 140–143 Основного Закону дає змогу стверджувати, що місцеве самоврядування та сформовані ним органи є суб'єктами публічної влади на місцях, які характеризуються правовим статусом. Очевидно, що місцеве самоврядування і сформовані ним органи повинні мати певну компетенцію, тобто сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіального колективу, органів і посадових осіб місцевого самоврядування задля здійснення ними завдань і функцій. Вважаємо, що предметами відання органів місцевого самоврядування є питання місцевого значення, які вони мають право і зобов'язані вирішувати. Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати власний предмет відання, впливати відповідно до своїх цілей і завдань на певні види суспільних відносин.

Водночас доктринальний підхід, відповідно до якого «компетенція органу держави» аналогічна «компетенції органів місцевого самоврядування», може бути прийнятним лише у загальнотеоретичному аспекті, адже органи місцевого самоврядування характеризуються специфічною природою формування, власним суб'єктним складом, особливими цільовими та функціональними настановами.

Варто також зауважити, що законодавець не завжди поділяє погляди щодо розрізнення категорій «компетенція» та «повноваження», зазвичай, застосовуючи досить часто термін «повноваження», розуміє його у розширювальному аспекті щодо структури, додаючи до прав і обов'язків органу ще й предмети відання. Таку невизначеність у застосуванні названих термінів нескладно відстежити, проаналізувавши окремі нормативні положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема у ст.ст. 25, 26 Глави 1, що має назву «Повноваження сільських, селищних, міських рад», Розділу II названого Закону законодавець використовує терміни «компетенція» і «виключна компетенція», а у ст.ст. 27-40 цього ж законодавчого акта вже використовує термін «повноваження» стосовно виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [18]. Натомість у ст.ст. 41, 43 законодавець, окреслюючи коло питань, що вирішуються районними у містах радами, а також

районними і обласними радами, використовує дефініцію «повноваження», що видно зі змістовних частин указаних статей. Отже, як було доведено вище у тексті дослідження, законодавець використовує (уживає) поняття «компетенція» та «повноваження» як синоніми, що, на наш погляд, є неприпустимим через те, що зазначені терміни є словесними позначеннями відмінних, хоча і близьких, категорій, що й потребує обов'язково виправлення на законодавчому рівні.

На підставі зазначеного за таким критерієм, як суб'єкти системи місцевого самоврядування, можна виділити такі функції: територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування; сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад; виконавчих комітетів місцевих рад як виконавчих органів місцевого самоврядування; органів самоорганізації населення; системи суб'єктів місцевого самоврядування загалом [19, с. 397]. Зокрема, функції представницького органу місцевого самоврядування спрямовані на вираження волі територіальної громади, надання їй обов'язкового характеру, реалізації від його імені влади.

Виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють управлінські функції, які знаходять своє втілення у владно-організаційній діяльності, що спрямована на реалізацію правових актів, прийнятих безпосередньо територіальною громадою або її представницьким органом. Як приклад, із функцій виконавчих комітетів можна виділити координуючі, розпорядницькі та правозабезпечувальні функції. Їх реалізація простежується: під час попереднього розгляду проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що виносяться на розгляд ради; у процесі координації діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, у процесі заслуховування звітів про роботу їх керівників тощо.

Висновки. Таким чином, функції органів місцевого самоврядування в адміністративній сфері можна визначити як основні напрями діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, спрямовані на впорядкування адміністративних правовідносин, що закріплені нормами чинного законодавства різної юридичної сили, втілення яких напряму залежить від завдань та мети участі названих органів як суб'єктів владних повноважень у управлінні економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю, шляхом застосування ними делегованих законом повноважень. До функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, на наш погляд, варто зарахувати: регулятивно-прогнозуючу, правозабезпечувальну, обліково-оціночну, організаційно-правову, адміністративно-процедурну, координаційну, контрольну-наглядову та охоронну функції.

Література:

1. Барановська Т. М. Функції сучасної держави у сфері розвитку місцевого самоврядування. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2015. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=924>.
2. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с

3. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Чернівці, 2002. 19 с.
4. Кутафін О. Е. Компетенція місцевих рад : учебное пособие. [2-е изд.]. Москва : Юрид. лит., 1986. 224 с.
5. Фаткуллін Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций. Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1987. 334 с.
6. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 203 с.
7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва : Рус. яз., 1987. 797 с.
8. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. Москва : Политиздат, 1991. 560 с.
9. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 186–194.
10. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.
11. Муніципальне право України : підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
12. Административное право : учебник / под ред. Е. А. Котельниковой, И. А. Семенцовой, М. Б. Смоленским. Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. 352 с.
13. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 21 с.
14. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации : учебное пособие. Москва : Юрид. лит. 1976. 198 с.
15. Барабашев Г., Шеремет К. Советское строительство : учебник [2-е изд.]. Москва : Юрид. лит-ра, 1981. 568 с.
16. Забелина Е. П. Координационная функция органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Омск, 2005. 189 с.
17. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : посібник. Київ : Графопрес, 1993. 172 с.
18. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
19. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. 528 с.

Кириченко Ю. М. Проблема сущности и видов функций органов местного самоуправления как субъектов административного права

Аннотация. Статья посвящена исследованию сущности и основных видов функций органов местного самоуправления. Выделены основные функции органов местного самоуправления как субъектов административного права. Представлено собственное понимание функций органов местного самоуправления в административной сфере через раскрытие основных направлений деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальные общины, органы публичной администрации, функции, компетенция.

Kirichenko Yu. The problem of the essence and types of functions of local self-government bodies as subjects of administrative law

Summary. The article is devoted to the study of the essence and main types of functions of local self-government bodies. The basic functions of bodies of local self-government as subjects of administrative law are singled out. The actual understanding of the functions of local self-government bodies in the administrative sphere is provided through disclosure of the main areas of activity of representative and executive bodies of local self-government.

Key words: local self-government, bodies of local self-government, territorial communities, public administration bodies, functions, competence.