

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.43>

**Комарницький Д.С.**  
*доктор філософії з права,  
генеральний директор  
ТОВ «Центр розвитку економіки і права»  
ORCID ID: 0009-0000-6296-8488*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Суб'єктами реалізації функцій держави виступають органи державної влади. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами реалізації власних функцій місцевого самоврядування та делегованих їм з боку органів державної влади функцій держави. Питання співвідношення правового статусу та функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування є актуальними як з теоретичної, так і з практичної точки зору, з огляду на необхідність ефективного поєднання здійснення функцій держави як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

**Метою статті** є дослідження адміністративно-правових засад реалізації функцій держави органами місцевого самоврядування.

**Стан дослідження.** Теоретичному аналізу співвідношення правового статусу та функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування вже приділялася відповідна увага в юридичній літературі [1-12]. Однак, зважаючи на необхідність ефективного поєднання здійснення функцій держави як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, дослідження адміністративно-правових засад реалізації функцій держави органами місцевого самоврядування потребує свого подальшого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Функціями держави є основні напрями або види діяльності держави, які виражають її суть і призначення, роль і місце в суспільстві. Функції держави мають об'єктивний характер. Кри-

теріями їх класифікації є суб'єкти, об'єкти, способи, засоби та умови діяльності держави [13, с. 313].

Реалізація функцій держави забезпечується насамперед її організаційним механізмом, який становлять органи державної влади та інші інститути. До таких інститутів відносяться органи місцевого самоврядування та суб'єкти недержавного управління суспільними відносинами, яким держава делегує виконання окремих функцій держави.

Слід зазначити, що термін «місцеве самоврядування» в нормативно-правових актах і в науковій літературі розглядається в різних аспектах:

1) як право: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України) [14]; «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР) [15];

2) як система суб'єктів: «Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [15];

3) як принцип: «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і у міру можливості в конституції» (ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування [16]);

4) як форма автономного здійснення публічної влади, яку держава встановлює і контролює згідно із Конституцією і законами України [7, с. 209–211];

5) як система, яка складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) і інститутів прямої безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і виборних та інших органів, що реалізують його цілі, завдання та функції [7, с. 209–211];

6) як конституційно-правова форма реалізації народовладдя [7, с. 209–211];

7) як одна із основ конституційного устрою, інститут громадянського суспільства [7, с. 209–211].

Державне управління та місцеве самоврядування є складовими більш загального явища – соціального управління.

Згідно із ч. 1 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Таким чином в Конституції України поняття «органи держави» та «органи місцевого самоврядування» формально відокремлюються. Однак порівняльний аналіз основних ознак та правового статусу органів держави та органів місцевого самоврядування

дає можливість зробити висновок про те, що органам місцевого самоврядування в цілому притаманні всі загальні ознаки органів держави. З огляду на те, що місцеве самоврядування є формою децентралізації виконавчої влади, їм притаманні також ознаки органів виконавчої влади. При цьому органам місцевого самоврядування властивий ряд спеціальних ознак, за якими вони відрізняються від органів виконавчої влади (ці ознаки зводяться до їх правової, організаційної та фінансової автономії). Таким чином органи місцевого самоврядування утворюють в державному апараті відносно відокремлену підсистему органів, які беруть участь у реалізації завдань і функцій держави на засадах автономії, що визначається Конституцією і законами України [1-8; 17].

Ведучи мову про співвідношення виконавчої влади і місцевого самоврядування, слід зазначити, що в організаційному відношенні місцеве самоврядування фактично представляє таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої, на відміну від прямого державного управління, включає відповідні територіальні громади та створювані ними органи місцевого самоврядування. Цілісна система місцевого самоврядування є відносно відокремленою частиною державного апарату, через який держава реалізує свої завдання та функції на місцях. Зазначена система поділяється на дві підсистеми: представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. При цьому слід наголосити на тому, що на рівні місцевого самоврядування принцип поділу влад (властивий для системи органів державної влади) не діє [1–8; 17].

Функціям управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, в основному притаманні такі самі риси, що властиві функціям державного управління. До основних специфічних рис, які відрізняють їх від функцій управління, що здійснюються

іншими суб'єктами соціального управління, можна віднести зумовленість функцій державного управління та управлінських функцій, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, функціями, завданнями і цілями держави, внаслідок чого як перші, так і другі виступають засобом реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя, а тому їм притаманний державно-владний характер, правова визначеність. Разом з тим, між цими функціями існують певні відмінності. Зокрема, однією з особливих ознак функцій управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, на відміну від функцій управління органів виконавчої влади, є те, що вони реалізуються органами місцевого самоврядування на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії, що впливає із відповідних положень Конституції України про те, що місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Різницю між функціями державного управління і функціями управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, можна проводити також за територіальними масштабами управлінської діяльності. Якщо перші поширюються на всі сфери (галузі) суспільного життя в межах території всієї країни, то другі реалізуються в рамках відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст, районів, областей) [1–8; 17].

Аналіз повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад свідчить про їх поділ на дві групи: власні (самоврядні) і делеговані. Слід зазначити, що сам факт визначення на законодавчому рівні питань місцевого значення, віднесених до власних повноважень органів місцевого самоврядування, засвідчує те, що держава вбачає в них не лише місцеві, але і загальнодержавні інтереси. Отже питання місцевого значення – це частина більш загальних проблем загальнодержавного характеру, у розв'язанні яких

зацікавлені не тільки територіальні громади, а й суспільство в цілому. Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування є питаннями місцевого значення лише в тому розумінні, що в них особливо виразно представлений колективний інтерес територіальних громад, у результаті чого повноваження по їх вирішенню адресуються створеним ними органам місцевого самоврядування. З іншого боку, у переважній більшості делегованих повноважень (повноважень органів виконавчої влади), якими законом наділені виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, об'єктивно відображаються колективні інтереси територіальних громад, що свідчить про формальний характер поділу повноважень цих органів на власні і делеговані [1–8; 17].

Головна відмінність власних повноважень виконавчих органів відповідних рад від делегованих полягає не стільки у формальній віднесеності останніх до сфери виконавчої влади, скільки в тому, що в останніх виразніше представлені загальнодержавні інтереси, внаслідок чого держава залишає за собою право контролювати їх здійснення. Це відображається насамперед в тому, що з питань здійснення власних повноважень виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень – також підконтрольними перед відповідними органами виконавчої влади [1–8; 17].

Важливо також зазначити, що у загальному розумінні делеговані повноваження – це повноваження, що передаються на певний час зі збереженням у суб'єкта, який їх делегує, наміру повернути їх до власного виконання. Делегування повноважень передбачає передачу органом державної влади більш вищого рівня частини своїх повноважень органу державної влади нижчого рівня або органу місцевого самоврядування. При цьому делегування повноважень не означає їх повної передачі на рівень тих органів, яким вони делегуються. Вони залишаються повноваженнями органів,

які їх делегували, які контролюють їх виконання та можуть їх відкликати. Делегування повноважень від органів виконавчої влади вищого рівня до органів виконавчої влади нижчого рівня може здійснюватися на основі одностороннього правового акту, а у випадку делегування на рівень органів місцевого самоврядування таке делегування може здійснюватися лише на добровільній (договірній) основі з одночасною передачею необхідних для їх виконання матеріальних та фінансових ресурсів. З іншого боку, органи місцевого самоврядування не можуть бути суб'єктами делегування повноважень органам виконавчої влади [1–8; 17].

У порівнянні із вищенаведеним загальним розумінням делегування повноважень, організаційно-правова природа делегованих повноважень виконавчих органів відповідних рад (згідно глави 2 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») є іншою. Так, згідно зазначеного закону ці повноваження безпосередньо закріплені за виконавчими органами відповідних рад, а не за органами виконавчої влади, які не можуть відкликати їх. Тому їх не можна вважати повноваженнями органів виконавчої влади, які нібито належать внаслідок делегування виконавчим органам місцевого самоврядування. Отже поняття повноважень органів виконавчої влади, якими безпосередньо наділені виконавчі органи відповідних рад, відображає лише те, що в них безпосередньо присутній загальнодержавний інтерес, а тому держава залишає за собою контроль щодо їх здійснення органами місцевого самоврядування [1–8; 17].

Аналіз законодавства та наукових джерел свідчить про те, що державне управління та місцеве самоврядування мають змістовний зв'язок між собою, основою якого є: 1) єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; 2) єдність функцій і завдань, які вони покликані здійснювати; 3) єдність принципів побудови апарату державного управління та

виконавчого апарату місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації державного управління, правової, організаційної та фінансової автономії, беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави [17, с. 208].

Між органами державного управління та відповідними органами місцевого самоврядування виникають функціональні управлінські відносини. На законодавчому рівні лише формально закріплена певна субординація між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, яка не пов'язується із прямим організаційним підпорядкуванням останніх відповідним органам державної влади. У відносинах між органами місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування і органами державної влади у ряді випадків мають місце також процеси координації та реординації [17, с. 208].

Функції, форми та методи управління, здійснюваного органами місцевого самоврядування за своїм організаційно-правовим змістом відповідають функціям, формам та методам державного управління. Однак вони реалізуються органами місцевого самоврядування на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії, а також мають обмежене територіальне застосування. Компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17, с. 208].

В законодавстві визначаються власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Однак перелік таких повноважень, визначених в законодавстві, не є вичерпним, оскільки при реалізації виконавчими органами відповідних рад повноважень у всіх сферах їх компетенції можуть мати місце елементи тієї чи іншої діяльності держави [17, с. 209].

**Висновки.** Функціями держави є основні напрями або види діяльності держави, які

виражають її суть і призначення, роль і місце в суспільстві.

Практичне здійснення функцій держави відбувається на підставі засад внутрішньої і зовнішньої політики через реалізацію функцій

державного управління та функцій місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування виконують функції держави, які делеговані їм відповідно до законодавства.

### Анотація

Суб'єктами реалізації функцій держави виступають органи державної влади. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами реалізації власних функцій місцевого самоврядування та делегованих їм з боку органів державної влади функцій держави. Питання співвідношення правового статусу та функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування є актуальними як з теоретичної, так і з практичної точки зору, з огляду на необхідність ефективного поєднання здійснення функцій держави як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

Практичне здійснення функцій держави відбувається на підставі засад внутрішньої і зовнішньої політики через реалізацію функцій державного управління та функцій місцевого самоврядування.

Реалізація функцій держави забезпечується насамперед її організаційним механізмом, який становлять органи державної влади та інші інститути. До таких інститутів відносяться органи місцевого самоврядування та суб'єкти недержавного управління суспільними відносинами, яким держава делегує виконання окремих функцій держави. Аналіз повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про їх поділ на дві групи: власні (самоврядні) і делеговані.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Правовий статус, компетенція та основи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Між органами державного управління та відповідними органами місцевого самоврядування виникають функціональні управлінські відносини. Функції, форми та методи управління, здійснюваного органами місцевого самоврядування за своїм організаційно-правовим змістом відповідають функціям, формам та методам державного управління. Однак вони реалізуються органами місцевого самоврядування на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії, а також мають обмежене територіальне застосування.

**Ключові слова:** функції держави, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, делегування повноважень.

### **Komarnytskyi D.S. Administrative and legal principles of implementation of state functions by local self-government bodies**

#### **Summary**

Bodies of state power are the subjects of implementation of state functions. Local self-government bodies are subjects of implementation of their own local self-government functions and state functions delegated to them by state authorities. The issue of the relationship between the legal status and functions of state authorities and local self-government bodies is relevant from both a theoretical and a practical point of view, given the need for an effective combination of state functions by both state authorities and local self-government bodies.

The practical implementation of the functions of the state takes place on the basis of the principles of domestic and foreign policy through the implementation of the functions of state administration and the functions of local self-government.

Implementation of state functions is primarily ensured by its organizational mechanism, which is made up of state authorities and other institutions. Such institutions include local self-government bodies and subjects of non-state management of social relations to which the state delegates the performance of certain functions of the state. Analysis of the powers of local self-government bodies shows their division into two groups: own (self-governing) and delegated.

Local self-government is the right of a territorial community - residents of a village or a voluntary association of residents of several villages, towns and cities into a rural community - to independently resolve issues of local importance within the limits of the Constitution and laws of Ukraine. The legal status, competence and basis of activity of local self-government bodies are determined by the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine».

Functional management relations arise between state administration bodies and relevant local self-government bodies. The functions, forms and methods of management carried out by local self-government bodies in their organizational and legal content correspond to the functions, forms and methods of state administration. However, they are implemented by local self-government bodies on the basis of legal, organizational and material and financial autonomy, and also have limited territorial application.

**Key words:** state functions, state authorities, local self-government bodies, delegation of powers.

#### Список використаних джерел:

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / Борденюк В.І. К. : Парламент. вид-во, 2007. 576 с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Батанов О.В.. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
3. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.В. Батанов. К., 2000. 20 с.
4. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Дробуш. К., 2002. 16 с.
5. Муніципальне право України : підруч. / [Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф., Баймуратов М.О. та ін.] ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
6. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Куйбіда В.С. К. : МАУП, 2004. 432 с.
7. Любченко П.М. Методологія дослідження місцевого самоврядування / П.М. Любченко // Методологічні проблеми правової науки : матеріали Міжнар. наук. конф., 13–14 груд. 2002 р., Харків / упоряд.: М.І. Панов, Ю.М. Грошевий. Харків : Право, 2003. С. 209–211.
8. Ольховський Б.І. Проблеми методології дослідження шляхів удосконалення місцевого самоврядування / Б.І. Ольховський // Методологічні проблеми правової науки : матеріали Міжнар. наук. конф., 13–14 груд. 2002 р., Харків / упоряд.: М.І. Панов, Ю.М. Грошевий. Харків : Право, 2003. С. 192–193.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка. Т. 1: Загальна частина. 2007. 592 с.

10. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К. : Ін-Юре, 2002. 668 с.
11. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
12. Адміністративне право України : підруч. / [Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
13. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.
14. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
16. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
17. Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. К. : КНЕУ, 2011. 309 с.