

**Список використаних джерел:**

1. Поліщук Г. Б. Категоріальні засади юридичної техніки кодифікаційних актів [Електронний ресурс] / Г. Б. Поліщук. – Режим доступу: <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/19-1-0-139>.
2. Костицький В. В. Проблеми розвитку екологічного права України / В. В. Костицький // Екологічний менеджмент в Україні: порівняльний аналіз українського та західноєвропейського підходів. – 21–31 травня 1991 р. – Женева. – 1991. – С. 161–163.
3. Філософія. Курс лекцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [filo-edu.ru/filoBasest4r4part2.html](http://filo-edu.ru/filoBasest4r4part2.html).
4. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Є. А. Гетьман. – Харків : Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування академії правових наук України, 2010. – 18 с.
5. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. – 2-й вып. – М. : Изд-во Бр. Башмаковых, 1910. – Т.1–2. – 512 с.
6. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Є. В. Погорелов. – Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. – 19 с.
7. Сарана С. В. Систематизація податкового законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Сарана. – Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України, 2010. – 18 с.
8. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 478 с.
9. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов; 2-е изд. – М. : Аванта +, 2001. – 560 с.
10. Теорія держави і права: Навч. посібник. для підгот. до держ. іспиту / Кол. авт; кер. авт. кол. канд. юрид. наук І. А. Сердюк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 314 с.
11. Общая теория права / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.; Под общ. ред. А. С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 384 с.

*\* Добробог Людмила Миколаївна – кандидат історичних наук, доцент Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.*

УДК 351/352.075

Василь Попатенко \*

### **ЗМІСТ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ВИОКРЕМЛЕННЯ ТА ЗАКРІПЛЕННЯ**

*Статтю присвячено теоретичному осмисленню змісту функцій держави в таких адміністративно-територіальних одиницях, як район, місто, село (селище). Визначено фактори розмежування функцій між державою та територіальними громадами. Розмежовано «функції загальних справ», спільні функції держави та громад і виключні функції громад.*

*Ключові слова: держава, децентралізація, інтереси держави, інтереси громад, функції держави.*

**Попатенко В. С. Содержание функций государства на местном уровне: выделение и закрепление.**

*Статья посвящена теоретическому осмыслению содержания функций государства в таких административно-территориальных единицах как район, город, село (поселок). Определены факторы разграничения функций между государством и территориальными громадами. Разграничены «функции общих дел», общие функции государства и громад и исключительные функции громад.*

*Ключевые слова: государство, децентрализация, интересы государства, интересы громад, функции государства.*

***Popatenko V. S. The content of state functions at the local level: allocation and fixing.***

*The article is devoted to theoretical understanding the content of state functions in such administrative units as district, city, village (township). Defined factors of separation of functions between the state and local communities. Divided «general affairs functions», common state and community functions and exclusive functions of communities.*

*Keywords: state, decentralization, interests of the state, interests of the communities, functions of the state.*

Функції держави виражають її соціальну природу та конкретизують її суть. Вони постійно розвиваються під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів. У кожен історичну епоху одні функції держави виникають, інші змінюються, треті – зникають у зв'язку з соціальними змінами в суспільстві, міжнародною ситуацією. Функціональне призначення держави як суб'єкта влади та управління полягає в тому, щоб бути головним інструментом, за допомогою якого суспільство набуває здатності розв'язувати свої актуальні проблеми. Саме тому держава залишається поки єдиним універсальним арсеналом засобів впливу на упорядкування соціальних процесів, на постановку цілей і реалізацію механізмів їх досягнення. А визначення таких засобів впливу як функції держави, а також їх змісту є актуальним завданням науки державного управління.

Основну роль в реалізації функцій держави відіграють її місцеві органи. На сьогоднішній день уявлення про функції системи місцевої виконавчої влади нечіткі, так як Конституція України розширює діапазон виконання державних функцій на основі передачі (делегування) повноважень органам місцевого самоврядування. Відповідно, закріплення цих функцій через розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування характеризується невиправданою централізацією та дублюванням. Це призводить до конфліктів між представниками цих органів, створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат та зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

Питання виокремлення функцій держави у їх співвідношенні з функціями місцевого самоврядування, функцій держави на місцевому рівні, функцій виконавчої влади (державного управління) були предметом дослідження Бабича О. М., Бакуменка В. Д., Безверхнюк Т. М., Бутирської Т. О., Волощука А. М., Крупчана О. Д., Лелеченко А. П., Нижник Н. Р., Онупрієнко А. М., Падалка Г. В., Чапали Г. В. та інших науковців. Здійснені дослідження не акцентували уваги на виокремленні функцій держави, які повинні бути за нею закріплені та здійснюватися в адміністративно-територіальних одиницях місцевого рівня (село, селище, місто та район), а також на розмежуванні цих функцій з територіальними громадами.

Тому *метою статті* є теоретичне осмислення змісту функцій держави у їх співвідношенні з функціями територіальних громад шляхом виокремлення виключних функцій держави, функцій держави, що реалізуються спільно з територіальними громадами та утвореними ними органами, а також виключних функцій територіальних громад, щодо яких держава здійснює контроль, зважаючи на процес децентралізації державної влади.

Як зазначає Бутирська Т. О., «для існування держави вирішальне значення має функціональний підхід, оскільки лише на основі функціональної структури держави розкривається особливий статус можливостей держави» [4, с. 12]. Водночас, умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави в Україні є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами жителів областей і районів та територіальних громад. Якщо життєдіяльність людей об'єктивно здійснюється на національному, регіональному та місцевому рівнях, то й обсяг влади об'єктивно повинен бути розподілений між цими рівнями, а всередині рівнів – за функціями і видами діяльності.

Можна виділити два фактори, що обумовлюють спрямованість та зміст функцій держави на місцевому рівні: інтереси держави та можливості територіальних громад.

Щодо інтересів держави, то вона реалізує загальнонаціональні інтереси і не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть і повинні належним чином розв'язуватись територіальними громадами та органами місцевого самоврядування. Її прерогативою мають залишатися функції, завдяки яким здійснюється вплив на об'єкти державного управління, що не

можуть бути піддані децентралізації за будь-яких обставин. У теорії, як відмічає Чапала Г. В., вони отримали назву «функції загальних справ», до яких, зокрема, відносяться монетарна політика, сфера національної оборони та безпеки, здійснення зовнішньої політики та зовнішньоекономічної функцій [11, с. 142]. Об'єднуючою їх ознакою є те, що об'єкти управління в межах цих функцій природно належать до центрального рівня публічної влади. У будь-якому разі, незалежно від виключення цих функцій чи повноважень в їх межах із інтересів держави, для їх передачі територіальній громаді необхідні вагомі підстави. Формальне закріплення цих функцій здійснюється у розділі I Конституції України, а також деталізується у завданнях та функціях Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Слід виокремити й такі функції та об'єкти їх впливу, в межах яких інтереси держави та територіальних громад співпадають. Вони обумовлюються складністю чи, взагалі, неможливістю їх фактичного відмежування від справ усієї держави – адже поняття місцевого інтересу не є визначеним настільки, щоб на його основі вирішувати проблеми розмежування сфер діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, і, як наслідок, межа між місцевим та державним інтересом залишається досить спірною. Відповідно, на місцях влада постійно стикається з двома протилежними тенденціями – централізації та децентралізації. Держава, за своєю природою, прагне до централізації з метою забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади прагнуть до самоврядування. Критерієм співвідношення централізації та децентралізації владних повноважень стає задоволення потреб населення на місцевому рівні, що і дозволяє на центральному рівні влади залишити ті повноваження, що стосуються функціонування країни в цілому. Зокрема, Онупрієнко А. М. відзначає, що «місцева влада є більш наближена до населення, ніж центральна. Близькість визначається не стільки її місцем в ієрархічній градації, скільки тими функціями, що вона виконує. Займаючись питаннями місцевого значення, вона повинна вирішувати їх в інтересах населення» [9, с. 43].

Співпадіння та перетинання інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні призводить до законодавчого інституювання державою ніби подвійних владних інституцій на місцевому рівні. З одного боку, існує певний рівень органів, що здійснюють державну владу на місцевому рівні, з іншого – сукупність територіальних колективів, які діють на основі добровільної самоорганізації членів місцевого співтовариства, утворюючи органи місцевого самоврядування. Водночас, слід погодитися з думкою Онупрієнко А. М., що «відмінності між функціями місцевих органів державної виконавчої влади та функціями територіальних громад виявляються, перш за все, в тому, що місцева державна влада вирішує місцеві питання державного значення, а місцеве самоврядування – питання місцевого значення, які впливають з колективних інтересів жителів – членів територіальної громади» [9, с. 44–45].

Відповідно, органи місцевого самоврядування, виконуючи волю громади, обстоюють інтереси останньої та опікуються місцевими жителями, тоді як органи державної влади, насамперед, проводять державну політику та виступають арбітром балансу інтересів людини, суспільства, навколишнього середовища та держави. Спільність цих функцій обумовлюється положеннями законів України «Про місцеві державні адміністрації» [12] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], значною мірою завдяки механізму «делегування повноважень».

Існує і дещо інша позиція. Так, на думку Крупчана О. Д., «органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а в політичній сфері розглядаються як органи держави, що виконують її функції та повноваження» [6, с. 19]. Говорячи про функції держави у сфері місцевого самоврядування, Падалко Г. В. визначає їх як «основні, однорідні, постійні напрями та види (сторони) діяльності держави у сфері місцевого й регіонального розвитку та суміжних з нею сферах (політичній, економічній, соціальній, культурній та інших), зумовлені об'єктивними потребами формування в Україні демократичної, соціально-правової державності та громадянського суспільства з точки зору її (держави) внутрішніх і зовнішніх завдань, у яких виражаються і конкретизуються її сутність і призначення» [10, с. 16].

Щодо названих вище підходів, слід відмітити, що об'єднуючою ознакою реалізації функцій як державою, так і територіальними громадами (їх органами) на місцевому рівні є публічний характер влади, її похідність від народу. Слід погодитися з Онупрієнко А. М., що «...будь-який громадянин однаково зацікавлений у безпеці всієї держави, а виходить, у проведенні відповідної

державної політики з боку центральних органів влади (зовнішньої, економічної, правової, екологічної, соціальної), у захисті традицій, врахуванні природних, економічних, культурних і інших регіональних особливостей його проживання, що покликані забезпечити органи державної влади, і, звичайно ж, – у створенні комфортних і гідних умов його безпосереднього проживання – у містах, селищах, селах, що є функцією органів місцевої влади» [9, с. 23].

Однак, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють відповідні управлінські функції в територіальних громадах, мають свої особливості, які, власне, і надають можливість відокремити їх функції. Вони різняться між собою за порядком утворення, за складом і структурою, за цілями і завданнями, за формами і методами діяльності, за характером і видами правових актів, які видаються органами, що входять до складу відповідної системи.

На нашу думку, функціями держави, що мають здійснюватися спільно з територіальними громадами, слід визначити забезпечення безпеки жителів, здійснення соціального забезпечення (окрім соціальних послуг), залучення інвестицій, здійснення управління об'єктами спільної власності.

Виключні функції територіальних громад залежать від їх кадрового, фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення. При цьому, природними для громади є функції щодо розвитку території (планування розвитку, вирішення питань забудови та благоустрою), розвитку місцевої інфраструктури (дороги місцевого значення), надання освітніх послуг, послуг з охорони здоров'я і соціальних послуг, управління об'єктами комунальної власності. На нашу думку, лише дотримання таких принципів, як наявність ресурсів, обчислення обсягу дотацій, надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету, закріплення за місцевими бюджетами частини коштів від сплати податків, надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів, підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території надасть можливість органам місцевого самоврядування реалізувати закріплені за ними повноваження.

Подальший розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування. Реформування передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування функцій між державою та місцевим самоврядуванням.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадського суспільства неможлива без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування зі стабільною, відповідальною і значно поліпшеною державою на місцях. Децентралізація не може бути альтернативою ефективному централізованому управлінню. Не всі завдання можуть бути або повинні бути децентралізованими. Відповідний баланс централізації і децентралізації є ключовим чинником ефективного функціонування системи державного управління. Адже «децентралізація є формою автономії, а не незалежності. Децентралізовані громади залишаються інтегрованими в державу, яка здійснює контроль за законністю їх дій, але не опікується кожним їх кроком» [7, с. 15].

Проведений аналіз, дозволяє сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1) функції держави постійно детермінуються як з її власної ініціативи, так і завдяки розвитку суспільства. Держава повинна вчасно реагувати на потреби громад з метою недопущення функціональної кризи. Тому проведення в Україні реформи державної влади в частині перерозподілу функцій і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівні є нагальною потребою;

2) функції держави на місцевому рівні визначаються її інтересом та закріплюються законами України. Незважаючи на той факт, що органи місцевого самоврядування беруть на себе вирішення всіх питань місцевого значення під власну відповідальність, держава має залишатися для кожної людини і громадянина гарантом безпеки та сприяти розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Саме це не звільняє її від можливостей не лише контролювати органи місцевого самоврядування та громади, а й безпосередньо діяти в громадах;

3) поділ функцій держави є критерієм оптимального балансу між самостійністю громади і єдністю державної влади, а отже, показником децентралізації держави та збалансованості владних повноважень;

4) закріплюючи, уточнюючи чи змінюючи у функціях власні інтереси та можливості громад, держава повинна співвідносити національні інтереси з інтересами людини, громади чи жителів адміністративно-територіальних одиниць. Водночас, коли мова йде про функції у сфері безпеки людини і суспільства – держави не повинно ставати менше навіть у селах чи селищах.

Розвиток держави неможливий без розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На сучасному етапі розвитку актуалізується необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення в аспекті проведення адміністративно-територіальної реформи та процесів децентралізації, що і має стати предметом подальших наукових досліджень.

**Список використаних джерел:**

1. Бабич О. М. Організаційно-правові засади децентралізації виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бабич О. М.; Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 19 с.

2. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.

3. Безерхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Т. М. Безерхнюк; Національна академія держ. управління при Президенті України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О., 2009. – 320 с.

4. Бутирська Т. О. Теоретико-методологічні засади державотворення в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.01 / Бутирська Т. О.; Національна академія держ. управління при Президенті України. – К, 2009. – 36 с.

5. Волощук А. М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Волощук А. М.; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 18 с.

6. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Крупчан О. Д.; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2013. – 40 с.

7. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Лелеченко А. П.; Національна академія держ. управління при Президенті України. – К., 2006. – 17 с.

8. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : монографія / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.

9. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія / А. М. Онупрієнко. – Х. : ПП «Торсінг», 2009. – 300 с.

10. Падалко Г. В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Падалко Г. В.; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2007. – 20 с.

11. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : монографія / Г. В. Чапала. – Х : Право, 2006. – 224 с.

12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

*\* Попатенко Василь Сергійович – співробітник Служби безпеки України.*