

9. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Надійшла до редколегії 10.11.2010

КИРИЧЕНКО Ю. Н. УРОВЕНЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Определены основные принципы экономической самостоятельности местного самоуправления в Украине. Исследованы материальные и финансовые основания реализации органами местного самоуправления своих полномочий.

KYRYCHENKO Y. THE LEVEL OF ECONOMIC INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENTS

The main principles of economic independence of local governments are determined. The material and financial basis of the realization of local governments agencies' authorities is researched.

УДК 342.9.07

О. М. АЛТУНІНА,

кандидат юридичних наук,

Слов'янський державний педагогічний університет

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Уточнено сутність, зміст та особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, охарактеризовано такі його елементи, як мета та завдання діяльності цих органів

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління відрізняються від державних органів влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та відносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень, що свідчить, з одного боку, про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного (публічного) управління, з іншого – про їх особливий адміністративно-правовий статус.

Питання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Г. В. Бублик, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. М. Старилова, О. І. Остапенка та інших адміністративістів. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються дискусійними, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Відтак метою даної статті є уточнення сутності, змісту та особливостей

адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

Правова наука й досі не виробила єдиного підходу до понять «статус», «правовий статус», «правове положення», «правове становище», які досить часто вживаються як у нормативно-правових актах, так і в науковій літературі, здебільшого правничого характеру. На нашу думку, використання науковцями для характеристики одних і тих самих явищ таких категорій, як правовий статус, правове положення, правове становище передусім пов'язано з тим, що у тлумачних словниках статус визначається через положення або через становище.

Проаналізувавши значну кількість наукової літератури з теорії держави та права, ми дійшли висновку, що термін «правовий статус» вживається переважно під час характеристики таких категорій, як людина, громадянин, іноземець, особа без громадянства, державний службовець, які є фізичними особами. Щодо юридичних осіб (у тому числі й органів місцевого самоврядування), то у переважній більшості випадків вживається термін «компетенція» [1, с. 348], що, на нашу думку, є необґрунтованим, оскільки компетенція є лише одним з елементів правового статусу юридичної особи.

У науковій літературі адміністративно-правовий статус юридичної особи характеризується найчастіше сукупністю передбачених законами, підзаконними нормативно-правовими актами та установчими документами прав і обов'язків юридичної особи у сфері державного управління, а також адміністративною відповідальністю юридичної особи [2, с. 40].

Особливість того чи іншого визначення адміністративно-правового статусу залежить насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики. Саме з приводу елементного складу правового статусу у цілому й адміністративно-правового статусу зокрема відсутнє порозуміння. Так, І. Л. Бачило елементами правового статусу державних органів називає правомочність і відповідальність [3, с. 56]. Б. М. Лазарєв вважав, що правовий статус передбачає відповіді на такі питання: органом якого рівня є даний орган (центральный, місцевий або між територіальний); до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності (орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо); яке офіційне найменування даного органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким; хто може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати його акти; яка компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати тощо; яку юридичну силу мають акти даного органу; які джерела фінансування; чи має орган права юридичної особи [4, с. 124].

Ю. А. Тихомиров до елементів правового статусу державних органів відносить: мету; порядок утворення і функціонування державних органів; основні завдання; форми відносин з іншими ланками державного апарату [5, с. 119].

Більш обґрунтованим й таким, що знайшов порівняно більшу підтримку серед науковців, вважаємо підхід до розуміння адміністративно-правового статусу юридичних осіб, обраний Д. М. Бахрахом, який зазначає, що адміністративно-правовий статус державного органу складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності; 2) організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [6, с. 85]. Подібну точку зору поділяють В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко та інші адміністративісти.

У спеціальній літературі з проблематики діяльності органів місцевого самоврядування їх правовий статус у переважній більшості випадків розкривається за допомогою таких елементів як функції, повноваження та відповідальність [7–11 та ін.].

Інші науковці, які досліджували особливості органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, розглядали їх адміністративно-правовий статус, не звертаючись до характеристики його окремих елементів. Так, на думку С. В. Ківалова, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування характеризується тим, що вони: відділені від держави, не входять до системи органів державної влади; можуть наділятися делегованими державними повноваженнями; наділені державними контрольними повноваженнями; приймають нормативні й інші акти управління у формі рішень [12, с. 103–114].

Аналіз думок учених з приводу елементного складу адміністративно-правового статусу дозволяє зробити висновок про їх неоднорідність, а існуюча багатоманітність їх поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. Більше того, одні науковці характеризують правовий статус суб'єктів права через його елементний склад, інші – у комплексі, тобто не виокремлюючи певні елементи. Необхідно зазначити і те, що класичним елементним складом правового статусу є права, обов'язки та відповідальність, з чим погоджується переважна більшість науковців, у тому числі і адміністративістів. Однак, на нашу думку, такий елементний склад більше характерний для фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права. Що стосується юридичних осіб в цілому і органів місцевого самоврядування зокрема, то вважаємо за доцільне до елементів їх адміністративно-правового статусу віднести мету, завдання, функції, повноваження та відповідальність.

У даній статті ми охарактеризуємо такі елементи адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, як мета та завдання їх діяльності.

Як було зазначено вище, мету як окремий елемент адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, адміністративісти відносять до його цільового блоку [6; 12 та ін.]. У тлумачних словниках мету визначають як: 1) те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; 2) заздалегідь намічене завдання [13, с. 315]. Мета існує лише як образ майбутнього. Коли результат уже досягнутий, він не може бути майбутньою метою. Крім того, що принципово спільною для усіх органів місцевого самоврядування є цільова спрямованість на вирішення питань місцевого значення, максимальне

задоволення суспільно значущих потреб, кожен окремих орган додатково націлений на специфічні потреби, які є надзвичайно різноманітними. У зв'язку з цим можна зробити висновок, що метою є майбутній результат, досягнення якого прагне будь-який суб'єкт правовідносин, у нашому випадку – органи місцевого самоврядування. Мета утворення та функціонування державних органів повинна бути сформульована в преамбулах або загальних положеннях нормативних актів, які регулюють їх діяльність. Однак, у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» мета утворення та діяльності останніх не отримала законодавчого закріплення. На нашу думку, *метою* утворення та діяльності органів місцевого самоврядування є забезпечення права територіальної громади, окремих громадян та їх об'єднань щодо управління та вирішення питань місцевого значення. Пропонуємо сформульовану нами мету закріпити в одній зі статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

В етимологічному значенні завдання – це «те, що вимагає виконання, розв'язання» [14, с. 165]. Однак одним із недоліків чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є відсутність у ньому переліку основних завдань органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі до завдань органів місцевого самоврядування відносять: зміцнення основ конституційного ладу; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії; задоволення всіх місцевих потреб за допомогою самого суспільства, його засобів і контролю, залучення населення до взаємодопомоги і самодіяльності, критичну оцінку явищ, що відбуваються в економічній і політичній сферах, сприяння осмисленню населенням єдності місцевих і державних інтересів [15, с. 22; 16, с. 92 та ін.].

Ми пропонуємо до основних завдань органів місцевого самоврядування віднести такі:

1) виконання Конституції, законів та інших законодавчих актів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших суб'єктів державного управління;

2) представлення відповідних територіальних громад у відносинах з іншими суб'єктами та здійснення від їх імені та в їх інтересах функцій і повноважень місцевого самоврядування, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення;

3) забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод фізичних та юридичних осіб на підвідомчій їм території;

4) виконання загальнодержавних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля та інших у частині, що належить до їх компетенції;

5) підготовка та забезпечення виконання місцевих бюджетів;

6) забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності на підвідомчій їм території;

7) взаємодія з місцевими органами державної влади у вирішенні питань місцевого значення.

Так само, як і мету утворення та діяльності органів місцевого самоврядування, визначені нами основні їх завдання пропонуємо закріпити в одній зі статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На нашу думку, до особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування необхідно віднести таке:

1) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не входять до системи органів державної влади;

2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності;

3) органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці;

4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості. Як справедливо з цього приводу зазначає В. Б. Авер'янов, «місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна, а й традиції, уклад життя, культура, значно впливає на формування органів місцевого самоврядування, характер їх взаємодії, визначає управлінську активність жителів, правила і процедури прийняття управлінських рішень. Це дає змогу будувати місцеве самоврядування та його діяльність із максимальною розмаїтістю [12, с. 67];

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати в різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, у яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим;

6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма

розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, видавати правові акти, здійснювати державну реєстрацію підприємств, надавати податкові й інші пільги і переваги підприємствам; установлювати місцеві податки і збори тощо, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) органи місцевого самоврядування наділені державними контрольними повноваженнями за дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів; станом квартирної обліку і дотриманням житлового законодавства; забезпеченням надійності і безпеки будинків і споруджень, дотриманням

земельного і природоохоронного законодавства: забезпеченням законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та з інших питань.

Підсумовуючи викладене у цій статті, зазначимо, що як автономні суб'єкти адміністративного права органи місцевого самоврядування мають особливий адміністративно-правовий статус; у зв'язку з цим вони є суб'єктами публічного управління, наділені відповідними владними повноваженнями, які реалізують згідно із метою їх утворення та діяльності, завдань та функцій, які на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення та несуть у зв'язку з цим юридичну відповідальність за свою діяльність, що свідчить про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління.

Список використаної літератури

1. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и ф-тов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. – М. : Норма, 1997. – 570 с.
2. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2002. – 728 с.
3. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / И. П. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
4. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит-ра, 1972. – 280 с.
5. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
7. Основы муниципального права Украины : навч. посіб. / за ред. М. І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – 119 с.
8. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2001. – 302 с.
9. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 350 с.
10. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
11. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи : навч. посібник / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
13. Тлумачний словник української мови / уклад. Ковальова Т. В., Коврига Л. П. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
14. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1988. – 760 с.
15. Батанов О. В. Функции территориальных громад как специфических субъектов конституционного права / О. В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.
16. Чигринова М. Соціальні і медичні послуги – визначальне завдання місцевої влади / М. Чигринова // Розвиток громад і регіонів України (проект Київського центру Ін-ту Схід–Захід) / В. Гудак, Г. Линевич. – К. : Логос, 1999. – С. 92–93.

Надійшла до редколегії 29.09.2010

АЛТУНИНА О. М. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Уточняются сущность, содержание и особенности административно-правового статуса органов местного самоуправления, охарактеризованы такие его элементы как цели и задачи деятельности этих органов

ALTUNINA O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL AUTHORITIES

The essence, content and peculiarities of administrative and legal status of local authorities are specified. Its elements such as purposes and tasks of local authorities' activity are characterized.