

– №№ 40-44. – Ст. 356. 5. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 4-те вид., перероб. та допов. // Від. ред. С. С. Яценко. – К.: А.С.К. – 2006. – 848 с. 6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // ВВР УРСР – 1984. – № 51. – Ст. 1122. 7. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування: Закон України // ВВР України. – 1994. – № 46. – Ст. 411. 8. Регіональні проблеми. – Режим доступу: http://file.menr.gov.ua/publ/regobl02/dpsir/Sevastopol_2003/i/i2.htm. – Заголовок з екрану.

Надійшла до редакції 23.04.08

С. М. Стороженко

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ФУНКЦІЙ У ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ

Сучасні умови державного будівництва потребують реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення у відповідність до вимог сьогодення. Це передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення функцій та компетенцій, особливо у галузі забезпечення законності між усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

За таких умов особливої актуальності набувають проблеми належної організації діяльності місцевих державних адміністрацій, оптимальне правове регулювання компетенцій та форм їх діяльності, забезпечення їх впливу на суспільні відносини, насамперед, на забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Будь-яка держава зацікавлена у стабільності, тобто у постійній підтримці в державному управлінні та суспільстві бажаного для неї режиму законності. Законність – властивість існування та розвитку демократичного суспільства. Вона необхідна для забезпечення свободи і реалізації прав громадян, демократії, створення і функціонування громадянського суспільства і раціональної діяльності всього державного апарату.

Інститут місцевих державних адміністрацій втілює в життя такий важливий принцип функціонування державного механізму як доцільне поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством і державою. Адже Україна як сильно правова держава може існувати лише за умови постійного розвитку регіонів, що потребує наявності в них органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, які чітко й ефективно зможуть здійснювати покладені на них функції і продуктивно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування.

Питання діяльності місцевих державних адміністрацій та забезпечення законності у своїх працях досліджували такі українсь-

кі і зарубіжні вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Р. Ф. Васильєв, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшенєв, Р. А. Калюжний, В. С. Ковальський, Н. Р. Нижник, П. С. Пацурківський, О. Ф. Фрицький та багато інших. Проте, слід відзначити, що функції місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності в нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності ще не знайшла свого належного відбиття в юридичній літературі або досліджувалися лише фрагментарно. Тож метою статті є визначення теоретичних аспектів здійснення місцевими державними адміністраціями функцій у сфері забезпечення законності, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність виконання відповідних функцій останніми.

Висока динамічність та інтенсивність політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві і державі потребують переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки, у тому числі проблем організації та діяльності місцевих державних адміністрацій. Інститут цих органів не тільки посів важливе місце в загальній системі державної влади України, а й відчув трансформацію, пов'язану зі зміною уявлень про місце і роль у ній місцевих органів виконавчої влади з більш чітким втіленням в життя принципу поділу влади.

Конституція України [1] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [2] підбили підсумки тривалих дискусій щодо загальних засад організації та функціонування місцевих державних адміністрацій, але залишили відкритою цілу низку питань, які потребують подальшого розгляду і розв'язання. Це стосується насамперед більш чіткого визначення функцій та повноважень місцевої державної адміністрації, зокрема у сфері забезпечення законності.

Існуючі нормативні акти не вирішують проблем, пов'язаних з невизначеністю у розмежуванні статусу органів виконавчої влади, дублюванням їх функцій та повноважень. Значною правовою проблемою на сьогодні є відсутність законодавчого акту, що регулює загальні принципи організації органів державної влади, спеціального закону про органи виконавчої влади. Отже, надзвичайно важливим для підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади є першочергове втілення в життя основного напрямку адміністративної реформи в Україні, пов'язаного з формуванням нормативно-правової бази, що визначатиме організацію і функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції України.

Система органів виконавчої влади є загальним утворенням, що об'єднує органи, наділені компетенцією у галузі державного управління. Органи виконавчої влади, поряд з виконанням загальної управлінської функції держави, забезпечують виконання політич-

ної, економічної, соціальної, культурної, екологічної функцій. Таким чином, залежно від забезпечення здійснення державою тої чи іншої групи функцій органи виконавчої влади можна об'єднати в інші системи – правоохоронних органів, фінансових, податкових та ін. Слід також зауважити, що до таких систем поряд з органами виконавчої влади можуть також входити й інші державні органи. А залежно від функцій, якими наділений сам орган, визначається його місце в системі органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації та ін.).

Місцева державна адміністрація України на підставі положень статей 118 і 119 Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» здійснює виконавчу владу на місцевому (територіальному) рівні.

Місцева державна адміністрація покликана захищати права і законні інтереси людини і громадянина та держави. Саме держава відповідно до Конституції України відповідає перед людиною за свою діяльність і має своїм головним обов'язком утверджувати й забезпечувати права і свободи людини. Державна адміністрація зобов'язана відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків із забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління.

У правовому регулюванні діяльності місцевих державних адміністрацій суттєве значення має науково обґрунтований аналіз взаємозв'язку функцій та компетенції цього органу. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють владну діяльність, що, по суті, є їх призначенням, актуальними є питання про взаємозв'язок їх функцій та компетенції; з'ясування, що є первинним і визначальним у владній діяльності місцевих державних адміністрацій – функція чи компетенція; що покладається в основу владної діяльності цього органу: мета, завдання, функція, право, обов'язок, повноваження тощо.

Функції є найважливішою складовою управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління, складають змістову характеристику діяльності [3, с. 25–26]. Компетенція, у свою чергу, є «інститутом публічного, зокрема адміністративного права, який репрезентує комплексну нормативно оформлену характеристику повноважень державного або громадського органу, організації, посадової особи, іншого службовця у певній сфері державного або громадського управління» [4, с. 169].

Характеризуючи діяльність місцевих державних адміністрацій, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» використовує терміни «компетенція» і «функція» як підставу та умову здійснення останньою державно-владної діяльності. Зазначений Закон вказує

на «компетенцію в галузі», «компетенцію у сфері», «функції в галузі» тощо.

Складається ситуація, за якої одні й ті самі терміни (формулювання) використовуються як для означення функцій місцевих державних адміністрацій, так і для означення їх компетенції (повноважень). Більше того, в результаті уважного зіставлення переліку таких функцій і повноважень можна виявити, що деякі з них є доволі абстрактними і допускають досить довільне тлумачення. Наприклад, п.п. 1, 2, 3, 6, 17, 18 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Деякі ж, навпаки, вказують на конкретні й точні дії місцевих державних адміністрацій, які не можуть бути розширені шляхом застосування загальновідомих способів тлумачення нормативно-правових приписів (п.п. 5, 9, 11, 14, 15 ст. 25 згаданого Закону).

Слід звернути увагу, що до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності і правопорядку віднесено розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесених до їх відання, утворення адміністративних та спостережних комісій, координування їх діяльності. Натомість, Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає створення адміністративних комісій лише при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад, а місцевих державних адміністрацій не закріплює серед органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення [5].

Подібна практика нормотворення не сприяє належному правовому регулюванню діяльності місцевих державних адміністрацій, особливо у сфері забезпечення законності, ускладнює користування відповідними нормативними актами у правозастосовній практиці, зміщує зміст і обсяг понять «функції» та «компетенція» місцевих державних адміністрацій.

Не можна погодитися з тим що «функція» тотожна «повноваженню», що загальний напрямок діяльності та призначення місцевих державних адміністрацій тотожне їх конкретним владним діям у межах загального напрямку державно-владної діяльності, що місцеві державні адміністрації повинні у своїй владній діяльності керуватися не встановленим для них переліком повноважень, а лише загальним напрямком їх застосування – функцією як правовою категорією.

Найчастіше термін «функція» в науковій літературі використовується як назва та/або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

На думку В. Б. Авер'янова, «поняття функцій, у його загально-соціологічному змісті, покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності» [3, с. 25–

26]. Зважаючи на це, можна стверджувати, що функції місцевих державних адміністрацій вказують на соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави.

Науковці виділяють такі основні риси функцій державних органів, як:

- типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються в функцію;

- визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу;

- складова частина змісту управлінської діяльності державного органу;

- об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління;

- обумовленість потребами об'єктів управління – «споживачів» функцій;

- обумовленість завданнями й цілями існування та діяльності носія і споживача функції [3, с. 106].

Варто погодитись, що зазначені ознаки функції органу державної влади є істотними, необхідними і достатніми для їх характеристики. Вони повно й адекватно відображають зміст поняття «функція державного органу».

Функція виконавчої влади полягає у здійсненні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими (законодавчими) органами. Саме така функція становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади і характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [3, с. 50–52].

Отже, функції місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності можна визначити як узагальнюючу характеристику призначення й спрямованості дій цього органу, спрямованих на досягнення правового режиму панування закону у взаємовідносинах держави, фізичних та юридичних осіб як об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління на місцевому рівні. Правильне розуміння функцій місцевих державних адміністрацій надасть можливість законодавцеві більш виважено підходити до визначення переліку функцій та повноважень останньої у нормативно правових актах і сприятиме покращенню структури таких актів.

Підбиваючи підсумки проведеного аналізу, слід зазначити, що компетенція виступає необхідним засобом як формального опосередкування, так і фактичного здійснення функцій місцевих державних адміністрацій. Можна передбачити, що подальший аналіз питань функцій і компетенції має проводитись на основі відпові-

дних напрацювань як у теорії державного управління, так і науки адміністративного права.

Список літератури: 1. Конституція України: Основний Закон України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. 3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – 150 с. 4. Словарь административного права / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаменева. – М., 1999. – 356 с. 5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Надійшла до редакції 07.05.08

А. І. Брезвін

ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТУ ТА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Діяльність як держави в цілому, так і окремих її структур, фінансування державних видатків та контроль за бюджетними надходженнями можливий лише за умов побудови надійної, збалансованої та раціональної бюджетної системи держави, адже функціонування України як незалежної держави можливе лише за наявності відповідних коштів, систематичних та достатніх фінансових надходжень. Україна за весь час свого існування у складі інших держав не мала власної бюджетної системи, а тому здобуття нею незалежності потребувало побудови власної бюджетної системи й проведення належної бюджетної політики.

Бюджетна система – це невід’ємний атрибут нашої держави, що віддзеркалює особливості її економічного, соціального та політичного устрою. Слід відзначити особливу роль органів державної податкової служби України в функціонуванні бюджетної системи, адже саме вони забезпечують надходження податкових та неподаткових платежів до бюджетів усіх рівнів, сприяючи тим самим вирішенню соціальних проблем: фінансування й розвитку науки, культури, спорту, охорони здоров’я, освіти, забезпечення утримання непрацездатних верств населення тощо.

Ми вважаємо, що бюджетну систему України можна визначити як економічно обґрунтовану та законодавчо закріплену сукупність державного й місцевих бюджетів, на основі яких визначається порядок та умови формування доходів та видатків держави з урахуванням її економічних, політичних та інших інтересів і потреб та з метою забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

Таким чином розуміння змісту бюджетної системи має місце лише за умови з’ясування змісту саме бюджету як основної ланки, визначальної складової бюджетної системи в цілому.

З точки зору історико-лінгвістичного тлумачення бюджет – це дослівний переклад давньофранцузького слова «сумка». Вказаний термін використовували англійці під час розгляду законопроектів про формування та використання коштів державної скарбниці та