

ний ресурс] // Українська правда. — Режим доступу : <http://www.prauda.com.ua/columns/2013/01/31/6982147/>

8. Орловський О. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (На матеріалах міста Суми) // Юридический вестник. — 2010. — № 1. — С. 13–17.

9. Орловський О. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад // Юридический вестник. — 2009. — № 2. — С. 24–30.

10. Орловський О. С. Проблеми локальної нормативно-правової регламентації місцевих ініціатив (на прикладі м. Одеси) [Електронний ресурс] // Сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VKnivs/2009\\_46/46/22.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKnivs/2009_46/46/22.pdf)

11. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. — Ре-

жим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/sections/statut-gromadi-lvova-new/>

12. Статут територіальної громади міста Луцька [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Луцької міської ради. — Режим доступу : <http://www.lutsk.ua/statute.html#1>

13. Статут територіальної громади міста Оріхів [Електронний ресурс] // Сайт Асоціації міст України. — Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/city/info/status/?sid=350&ln=ua>

14. Статут територіальної громади міста Суми : затв. рішенням Сумської міської ради від 2 груд. 2003 р. № 650-МР // Суми і сумчани. — 2004. — 5 лют.

15. Танаджи Г. Муниципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. — 2008. — № 2. — С. 131–136.

УДК 352.07(477)

**Ю. Бальцій,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ФУНКЦІЇ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Проведення муніципальної реформи в Україні можливе лише шляхом забезпечення достатньої правової основи діяльності територіальних громад та їх органів. Дослідження сутності будь-якого органу публічної влади неможливе без з'ясування його функцій, яке допомагає розкрити місце та роль органу влади, а також його соціальне призначення в державі.

Проблема функцій в сучасній юридичній науці досліджена не зовсім послідовно. Маючи велику кількість праць з

питання загального визначення функцій органів влади, залишаються малодослідженими функції конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування. Хоча таке становище пов'язане з об'єктивними факторами розбудови нашої держави на засадах поділу влади, парламентаризму і місцевого самоврядування, дослідження функцій конкретних органів, зокрема виконавчих органів місцевих рад, є необхідною умовою розвитку не тільки науки, але й практики місцевого самоврядування.

Питаннями правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів, у вітчизняній науці займаються М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, М. В. Пітцик, О. Ф. Фрицький та інші вчені.

У сучасній юридичній літературі функції виконавчих органів місцевих рад не знайшли широкого розкриття. В одних працях цього питання зовсім не торкаються, в інших лише вказано, що основними функціями виконавчих органів місцевих рад є виконавча та розпорядча [1]. В інших, розглядаючи функції виконавчих органів, зокрема виконавчого комітету, плутають їх з повноваженнями. Так, у підручнику «Муніципальне право України» під основними функціями виконавчого комітету наведено перелік його виключних повноважень, встановлений п. 2 ст. 52 Закону [2].

Організація місцевого самоврядування України, як правило, передбачає здійснення виконавчими органами двох груп функцій: власних (самоврядних) та функцій органів виконавчої влади. Кожна з цих груп має різний вплив на організацію та діяльність виконавчих органів. Якщо перша група має першорядне, системоутворююче значення, що безпосередньо впливає на будову виконавчих органів, то друга позбавлена таких можливостей. Друга група функцій може бути охарактеризована як «обов'язковий факультатив», який не може самостійно існувати без першої групи функцій.

Правове становище виконавчих органів у системі місцевого самоврядування та в системі місцевої ради дозволяє стверджувати, що власні функції цих органів мають похідний характер від функцій територіальної громади та місцевої ради. Як правильно стверджує О. В. Батанов, обсяг функцій територіальної громади збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Тому функції територіальної громади належать до функцій виконавчих органів, як ціле до частки. Інакше кажучи, функції

виконавчих органів похідні від функцій територіальної громади, але не тотожні їм. Також О. В. Батанов, даючи класифікацію функцій територіальної громади, диференціює їх за: 1) об'єктами — політичні, економічні, соціальні, культурні й екологічні, а також внутрішні та зовнішні функції; 2) суб'єктами — функції територіальних громад села та селища, міст і районів у місті, міст обласного значення, міст Києва та Севастополя; 3) способами, засобами і методами діяльності — інформаційна, планування і програмування розвитку адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічні функції та функції соціального контролю [3].

Даючи класифікацію самоврядних функцій, треба враховувати, що вони по суті управлінські органи, для яких є властивими функції управління або загальні організаційні функції. У конкретних функціях виконавчих органів функції територіальної громади та місцевої ради і загальні організаційні функції поєднуються. При цьому функції виконавчих органів повинні бути визначені таким чином, щоб вони повністю відповідали функціям територіальної громади та на максимальному рівні сприяли їх здійсненню. До числа загальних організаційних функцій можна віднести: організацію, здійснення кадрової політики, планування, регулювання, координацію, контроль та облік.

Виходячи із вищезазначеного, а також з того, яке місце займають виконавчі органи в сучасній системі місцевого самоврядування України, а також керуючись усвідомленням того, яку роль вони повинні відігравати в цій системі, можна класифікувати власні функції виконавчих органів на «президіальну», виконавчу, розпорядчу, правоохоронну, стабілізуючу, наступництва, функцію взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади.

Що стосується «президіальної» функції, то вона, як правило, визначає саму діяльність виконавчих органів, що безпосередньо спрямована на забезпечення діяльності ради, постійних комісій та ок-

ремих депутатів. Саме виконавчі органи готують сесії ради, координують роботу постійних комісій, сприяють депутатам здійснювати їх повноваження. Крім того, виконавчі органи здійснюють підготовку проектів рішень, що виносяться на розгляд сесій місцевої ради.

Виконавча функція — діяльність, що спрямована на реалізацію рішень відповідної ради. Під реалізацією рішень потрібно розуміти юридично закріплену та практично складену систему різних форм, методів і відносин, а також конкретну діяльність виконавчих органів, спрямованих на реалізацію приписів шляхом повного використання своїх повноважень.

Розпорядча функція — діяльність виконавчих органів, яка характеризується самостійним розглядом та вирішенням питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів. За свідченням практики, ця діяльність обіймає найбільшу частку роботи від всього обсягу діяльності виконавчих органів.

Правоохоронна функція — діяльність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади, підприємств і організацій, які працюють на відповідній території. Конституція України в ст. 3 говорить, що права та свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [4]. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Отже, в сучасній державі забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також підприємств, організацій і установ повинно бути функцією любого органу публічної влади. Але для одного вона може бути основною, а для інших додатковою. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, які найбільшою мірою наближені до громадян та повинні забезпечувати захист їх прав і свобод. При цьому слід зазначити, що належне забезпечення прав та свобод, тобто діяльність не тільки по поновленню порушеного права, а також з їх попередження і профілактики найбільшою мірою можуть задовольняти тільки виконавчі органи. Так, якщо провести аналогію з організацією державної влади,

то правоохоронна функція в основному покладена на виконавчу гілку влади. Саме відповідно до цієї функції встановлена можливість в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» створювати радою відповідно до закону міліцію, яка утримується за рахунок місцевого бюджету (п. 39 ст. 26) [5]. Однак, як нам здається, необхідно надати можливість територіальній громаді мати міліцію, яка не тільки фінансується за її рахунок, але й передбачити деякі інші повноваження щодо неї. Тобто необхідно визначити її статус як особливого виконавчого органу — правоохоронного підрозділу місцевої ради з особливими завданнями, який може створюватися відповідною радою, фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету з метою виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [6].

Стабілізуюча функція — діяльність виконавчих органів, яка має на меті захистити інтереси членів територіальної громади від необґрунтованих та радикальних рішень представницького органу, що можуть бути прийняті під впливом тієї чи іншої політичної групи. При цьому особлива роль у здійсненні даної функції належить сільському, селищному, міському голові, який повинен поєднувати політичні інтереси, спрямовуючи їх на прийняття рішень, що мають відповідати інтересам територіальної громади.

Функція наступництва — діяльність, спрямована на забезпечення наступництва в місцевому самоврядуванні. Ця функція дещо нагадує попередню. Але в даному випадку діяльність виконавчих органів спрямована на те, щоб новообрана рада своїми рішеннями не відмінила рішення, які були прийняті радою попереднього скликання. Це зовсім не припиняє ролі представницького органу, який має право такого скасування. Так, якщо було прийнято рішення місцевою радою попереднього скликання, реалізація якого вже викликала відповідні матеріальні та фінансові вкладення, його

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

завершення повинно забезпечуватися виконавчими органами.

Функція взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади — діяльність виконавчих органів, що забезпечує існування між органами місцевого самоврядування і державної влади відносин, які мають характер взаємовигідної та взаємозагальної діяльності, спрямованої на спільне вирішення проблем населення відповідного села, селища, міста. Тільки виконавчі органи, як постійно діюча структура з відповідними формами та методами роботи, мають можливість ефективно взаємодіяти з органами державної влади не тільки на рівні спільних нарад і обговорень, але й шляхом проведення спільних програм.

Наведена класифікація власних функцій виконавчих органів місцевих рад дає змогу з'ясувати координати їх діяльності, що дозволяє виділити їх з системи органів місцевого самоврядування шляхом визначення їх особливостей. Як кожна класифікація, вона є відносною та має умовний характер. Подальший розвиток науки і практики місцевого самоврядування буде впливати на приведену класифікацію шляхом її уточнення, доповнення або створення нової, більш адекватної дійсності.

Крім вищезазначених власних функцій виконавчих органів місцевих рад, вони мають і делеговані. Так, відповідно до п. 2 ст. 11 Закону виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад при здійсненні делегованих їм повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Однак при цьому вони залишаються підконтрольними, підзвітними і відповідальними перед відповідною територіальною громадою та радою. Останні, хоча не мають можливості прямого впливу на діяльність виконавчих органів щодо здійснення делегованих повноважень (саме на прийняття рішення), але завдяки встановленому порядку формування, підконтрольності та підзвітності роблять це непрямым шляхом. Крім того, обов'язок забезпечення здійснення повноважень

органів виконавчої влади покладається на сільського, селищного, міського голову. Його положення в системі місцевого самоврядування дає право стверджувати, що інтереси територіальної громади, а також рівень та форми впливу її на діяльність виконавчих органів місцевих рад зі здійснення функцій органів виконавчої влади забезпечуються відповідно до вимог демократії, що існують на сьогодні в розвинутих країнах. Навпаки, якщо повноваження, які делегуються органам місцевого самоврядування, здійснювалися б саме існуючою системою органів виконавчої влади України, то рівень впливу і забезпечення інтересів населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці були б значно меншими.

Закріплення за виконавчими органами функцій органів виконавчої влади відбувається шляхом встановлення за ними відповідних повноважень, зазначених у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що виконавчі органи місцевих рад в Україні визнаються як нижчий рівень органів виконавчої влади, що є функціонально інтегрованими в її систему. На місцевому рівні створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається в залежності від галузі (сфери) діяльності. Такими галузями (сферами) діяльності на сьогоднішній день є: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік, бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування; громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; забезпечення

законності, правопорядку, охорона прав, свобод та законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами (ст. ст. 27–36, 38–39 Закону).

Таким чином, виконавчі органи місцевих рад мають відповідні функції, які відрізняють їх від інших органів місцевого самоврядування. Ці функції поділяються на дві групи, кожна з яких має різний вплив на організацію та діяльність виконавчих органів.

Будучи елементом системи місцевого самоврядування, власні функції виконавчих органів мають похідне походження від функцій територіальної громади та місцевої ради. Виконавчі органи беруть участь у здійсненні практично всіх таких функцій, виконуючи відповідну роль у їх реалізації. У залежності від характеру діяльності виконавчих органів можна виділити функції, які визначають місце та роль виконавчих органів в системі місцевої ради, їх основні напрямки діяльності. Урахування всіх наборів власних функцій (об'єктні, управлінські, функції, що визначають місце та роль виконавчих органів в системі місцевої ради) виконавчих органів дасть можливість створити дієву виконавчу систему, яка буде мати належну організаційну структуру, з ефективно розподіленими повноваженнями та відповідальністю кожного її елемента.

Другу групу функцій виконавчих органів місцевих рад складають функції органів виконавчої влади. Не заперечуючи про можливість та необхідність здійснення таких функцій, їх реалізація в сучасних умовах місцевого самоврядування України має окремі недоліки. Здійснення в повному обсязі цих функцій виконавчими органами місцевих рад створює в системі місцевої ради відносини, які йдуть всупереч відносинам, що існують при здійсненні власних функцій. Представницький орган не має можливості прямого впливу на виконавчі органи з питань здійснення ними функцій виконавчої влади. Останні підпадають лише під контроль місцевих органів виконавчої влади, що в кінцевому рахунку приводить до протистояння цих органів.

Перспективою розвитку виконавчих органів місцевих рад виходячи із завдання здійснення функцій органів виконавчої влади, на нашу думку, окрім гнучкості та ефективності управління, економії фінансів, матеріальних та людських ресурсів, є демократизація управління, врахування прав, потреб та інтересів всіх членів територіальних громад у їх здійсненні.

Таким чином, подальший розвиток функціональної діяльності виконавчих органів місцевих рад за всіма напрямками є головним завданням, що має поставити перед цими органами в їх практичній діяльності не тільки у сфері місцевого самоврядування, а й в державі взагалі.

**Ключові слова:** функції, місцеве самоврядування, виконавчі органи, місцеві ради.

*Статтю присвячено дослідженню особливостей функцій виконавчих органів місцевих рад України. Встановлено, що виконавчі органи місцевих рад здійснюють дві групи функцій, а саме власні (самоврядні) та функції органів виконавчої влади.*

*Статья посвящена исследованию особенностей функций исполнительных органов местных советов Украины. Установлено, что исполнительные органы местных советов осуществляют две группы функций, а именно собственные (самоуправляющиеся) и функции органов исполнительной власти.*

*The article investigates the features of functions of executive bodies of local councils of Ukraine. Established that the executive bodies of local councils carry out two groups of functions, namely its own and the functions of the executive.*

#### Література

1. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К. : Укр. центр правничих студій, 1999. — С. 360.

2. *Муниципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 224.*

3. *Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Батанов. — К., 2000. — С. 8.*

4. *Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв.*

*1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.*

5. *Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.*

6. *Кравченко В. Перспективи становлення інституту муніципальної міліції в Україні // Аспекти самоврядування. — 2001. — № 4. — С. 21.*

УДК 342.553(477):364.001.76

**К. Кулі-Іванченко,**

асистент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВОЇ ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У теорії і практиці застосування механізму соціального замовлення не має єдиного підходу щодо визначення цього терміна, тому пропонується проаналізувати деякі нормативно-правові акти та акти органів місцевого самоврядування України щодо порівняння визначень соціального замовлення, виділення його характерних ознак та принципів.

Отже, теоретичні та практичні аспекти соціального замовлення, а саме його відмінності від інших механізмів і технологій, досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними авторами, як В. Брудний, О. Вінников, І. Камінік, Кароліна А. Ньюман, А. Крупнік, А. Ткачук, А. Толмасова, Н. Хананашвілі, В. Якимець [1] та інші.

Так, перше визначення соціального замовлення, врегульоване правовими нормами, було закріплене Положенням про соціальне замовлення в м. Одесі (2000 р.) [2], в якому соціальне замовлення розглядається як комплекс заходів організаційно-правового характеру з

розробки та реалізації соціальних проєктів за рахунок бюджетних коштів та інших джерел шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі.

Відповідно до Положення про соціальне замовлення в Одеській області (2011 р.) [3] соціальне замовлення — це комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації соціальних програм і проєктів, направлених на здійснення соціального обслуговування населення області, за рахунок коштів обласного бюджету Одеської області та інших коштів шляхом укладення соціальних угод на конкурсній основі.

Відповідно до Положення про соціальне замовлення в м. Миколаїв (2006 р.) [4] соціальне замовлення — це комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки і реалізації соціальних проєктів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі.