



## ГАРМОНИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ И ОТРАСЛЕВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

Олег АНПИЛОГОВ,

кандидат юридических наук, докторант  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The article is devoted to the scientific approach to the harmonization of functions of region territorial and sectoral management organization administrative-legal regulation subjects. Among such entities there allocated the local state administrations and local self-government bodies. There stated that definition of their functions in actual legislation requires to improvement, taking into account their redundancy and the declarative nature of the individual functions. The priority of the local authority functions and provisional character of the local state administrations functions is proved. However, the difficulty of adequate legislative support for such a distribution of functions is pointed out because of the constitutional level change necessity.

**Key words:** administrative regulation, subject, function, harmonization, local state administration, local self-government.

### Аннотация

Статья посвящена формированию научного подхода к гармонизации функций субъектов административно-правового регулирования организации территориального и отраслевого управления регионом. Среди таких субъектов выделены местные государственные администрации и органы местного самоуправления, определение функций которых в действующем законодательстве требует совершенствования с учётом их дублирования и декларативного характера отдельных функций. Доказан приоритет функций органов местного самоуправления и обеспечительный характер функций местных государственных администраций. Вместе с тем указана сложность надлежащего законодательного обеспечения подобного распределения функций в связи с необходимостью внесения изменений на конституционном уровне.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, субъект, функция, гармонизация, местная государственная администрация, местное самоуправление.

**Постановка проблемы.** Совершенствование территориальной организации власти с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов предполагает критическую проработку вопроса о трансформации функций субъектов административно-правового регулирования территориальной и отраслевой организации управления регионом. Наличие этой проблемы обусловлено тем, что к таким субъектам, согласно действующему законодательству, относятся не только местные органы исполнительной власти как территориальные органы центральных органов исполнительной власти, местные государственные администрации, но управленческими полномочиями наделены также органы местного самоуправления по вопросам реализации ими делегированных полномочий. Компетенция указанных субъектов распространяется на все сферы регионального развития: экономику, сельское хозяйство, транспорт и другие.

**Актуальность темы исследования.** Обращение к действующему законодательству, нормы которого

регламентируют компетенцию органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в сфере управления региональным развитием, позволяет выделить те функции, реализация которых связана с дублированием полномочий, а также те, которые требуют совершенного правового регулирования. Последнее касается, прежде всего, функции контроля, реализация которой свидетельствует о существовании проблемы недостаточной урегулированности, а следовательно, – низкой эффективности результативности правоприменительной деятельности.

Одним из путей решения поставленной проблемы может быть предложено сопоставление и последующая гармонизация функций органов исполнительной власти и функций органов местного самоуправления, реализация которых осуществляется в пределах определенного региона.

Обзор последних исследований и публикаций. Среди научных работ по административному праву методологическое значение имеют разработки, посвященные правовым основам деятельности местных органов

исполнительной власти в условиях трансформационных преобразований, необходимости внедрения концепции «человекоцентризма» в их деятельность как противовеса бюрократизации. Такое направление научного поиска выделено с учётом необходимости решения проблемных вопросов правового статуса местных органов исполнительной власти, раскрывая которые ученые исследовали базовые категории, трансформацию функций и компетенции указанных органов, в том числе – мировой опыт управления регионом, соотношения централизации и децентрализации, развития института государственного контроля. В данном контексте доктринальное значение имеют работы В.Б. Аверьянова, Ю.П. Битяка, В.И. Борденюка, А.М. Бориславской, В.М. Гарашука, И.Б. Заверухи, В.К. Колпакова, А.В. Кузьменко, Н.Г. Нижник, В.Ф. Опрышко, А.А. Селиванова, Ю.С. Шемшученко, А.М. Школика и др. Следует указать на основательное исследование Ю.В. Георгиевского, посвященное проблеме компетенции органов публичной власти. Исследователь



уделяет внимание вопросу дублирования функций местных государственных администраций и органов местного самоуправления в сфере управления региональным развитием, однако анализирует его с позиций совершенствования правового регулирования их компетенции, обосновывая критерии разграничения [1, с. 173–201]. Административно-правовые основы управления развитием региона с позиций применения аналитического аппарата науки государственного управления и отдельных подходов, присущих науке административного права, анализировал И.Л. Райнин [2], однако субъектная составляющая административно-правовых отношений в выделенной сфере исследована с позиций характеристики правового статуса. Вопрос гармонизации функций субъектов административно-правового регулирования территориальной и отраслевой организации управления регионом остался вне внимания ученых.

**Цель статьи** – сформулировать конкретные научные положения, направленные на гармонизацию функций субъектов административно-правового регулирования территориальной и отраслевой организации управления регионом с целью обеспечения надлежащего управления региональным развитием и решения проблемы формирования компетенции субъектов.

**Изложение основного материала.** В научных исследованиях по конституционному праву, административному праву, государственному управлению вопрос о сущности и содержании общей категории «функция» в отношении деятельности органов государственной власти, а также как ключевой управленческой категории уже был предметом анализа. Также исследования были посвящены критическому изучению проблемы установления и реализации функций местных государственных администраций, органов местного самоуправления. Среди фундаментальных научных работ, посвященных общей тематике сущности категории «функция», следует указать исследования В.Б. Аверьянова, А.Ф. Андрийко, И.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, В.П. Га-

рашука, Н.Г. Нижник, В.Ф. Погорелко и других. В определенной степени вопрос о функции был исследован В.В. Сынкковой во время анализа системы органов исполнительной власти и вопросов организационно-правового обеспечения подотчетности в органах исполнительной власти [3]. Среди ученых в области государственного управления можно указать на основательные работы В.Е. Воротина, Я.А. Жалило, В.Я. Малиновского, А.Б. Коротича и других. Предметный анализ функций местных государственных администраций осуществлял М.М. Добкин [4], органов местного самоуправления – Ю.М. Ильницкая [5] и другие.

По мнению Ю.М. Ильницкой, при определении функции следует учитывать обозначение этой категорией основных направлений деятельности, а также социальное назначение. Так, исследователь предлагает определять функцию субъекта как основное направление деятельности, что определяется определенным назначением в обществе и/или государстве [5, с. 55].

Учетом социального назначения функции определение Ю.М. Ильницкой отличается от тех, которые формулируют большинство исследователей сущности этой категории (И.В. Аристова, И.А. Василенко, Т.А. Мацелик, Я.М. Назаренко и другие). Научный подход указанных исследователей упоминает М.М. Добкин при анализе основных задач и функций местной государственной администрации [4, с. 78–79].

Обобщая приведенные научные взгляды, можно присоединиться к мнению Ю.М. Ильницкой об учете социального назначения функции, ведь указанный подход позволяет воспроизвести сущность управленческой деятельности и тех категорий, которые обозначают ее содержание. Более того, признание именно такого назначения функции является основанием формирования подхода к направлениям трансформации функций местных государственных администраций с целью обеспечения реализации концепции «человекоцентризма» как примата прав, свобод, интересов человека и гражданина в деятельности админи-

страций, с приданием деятельности администраций обслуживающего характера и введением диспозитивности в отношении власти. Наряду с этим следует указать на необходимость учета не только социального назначения, но и цели создания администраций. Указанное касается и органов местного самоуправления. Цель создания местных государственных администраций, органов местного самоуправления выступает как восходящий фактор формирования их функций.

Таким образом, функции местных государственных администраций, органов местного самоуправления целесообразно определять как совокупность основных направлений их деятельности, обусловленных их социальным назначением и целью создания.

Решение проблемы трансформации функций местных государственных администраций как субъектов административно-правового регулирования организации территориального и отраслевого управления регионом определяет необходимость научного анализа существующих подходов к перечню таких функций в отношении органов исполнительной власти.

В данном контексте вызывает интерес научный подход М.В. Черноглавочкина, приведенный Т.А. Мацелик, относительно двух уровней функций исполнительной ветви государственной власти: тот, что охватывает основные функции исполнительной власти (основные функции), и тот, что имеет вспомогательный характер и направлено на обслуживание основных функций. К основным отнесены функции обеспечения правопорядка и национальной безопасности, а также функции, относящиеся к экономической, социально-культурной, административно-политической сферам, а к вспомогательным – нормотворческая, оперативно-исполнительная, юрисдикционная [6, с. 8–10]. Перечень приведенных М.В. Черноглавочкиным функций Т.А. Мацелик предлагает дополнить сервисной функцией, которая заключается в предоставлении административных услуг, и отнести ее к уровню вспомогательных функций [7].



Приведенный подход является перспективным для выделения основных и вспомогательных функций местных администраций и органов местного самоуправления. Уже на таком уровне обобщения можно получить определенные выводы относительно наличия или отсутствия дублирования функций.

По мнению Н.М. Добкина, к функциям местной государственной администрации следует отнести: правоприменительную (исполнительно-распорядительную), нормотворческую (в пределах компетенции), обеспечивающую организационную, контрольно-надзорную, координационную и информационную [4, с. 82].

Не возражая в целом против такого разделения функций местной государственной администрации, целесообразным считаем отметить, что такие же функции выполняют и органы исполнительной власти – центральные, местные, а также органы местного самоуправления. Именно поэтому сложно говорить, что приведенный перечень функций позволяет отразить специфику деятельности местной государственной администрации, а следовательно, – четко установить ее место в системе органов регионального управления.

Формулируя перечень основных функций местных государственных администраций, следует исходить не только из их социального назначения, но и из целей создания. Так, статьей 118 Конституции Украины [8] предусмотрено, что местные государственные администрации осуществляют исполнительную власть в областях и районах, Киеве и Севастополе. Эта конституционная норма указана в ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О местных государственных администрациях» [9]. Частями третьей и четвертой этой статьи указано, что местная государственная администрация в пределах своих полномочий осуществляет исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализует полномочия, делегированные ей соответствующим советом. Особенности осуществления исполнительной власти в Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины.

Опираясь на нормы Конституции Украины, Закона Украины «О местных государственных администрациях», можно говорить, что функции местных государственных администраций должны быть определены, исходя из функций органов исполнительной власти.

Функции органов местного самоуправления должны вытекать из предписаний Конституции Украины, где в ч. ч.1, 2 ст. 140 указано, что местное самоуправление является правом территориальной общины – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Особенности осуществления местного самоуправления в Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины.

В мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 18.06.2002 № 12-рп/2002 в деле об объединении территориальных общин [10] указано, что положения части первой статьи 140 Конституции Украины определили местное самоуправление как право территориальной общины – первичного субъекта местного самоуправления, основного носителя его функций и полномочий – решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины.

Указанное означает, что функциями органов местного самоуправления являются основные направления их деятельности по решению вопросов местного значения, которые осуществляются территориальными общинами.

Сравнивая цели, на реализацию которых направлены функции местных государственных администраций и органов местного самоуправления, можно говорить о том, что разница между ними определяется правовой природой и конституционно-правовым статусом этих органов. Функции органов исполнительной власти должны быть такими, чтобы обеспечить реализацию этой власти в определенном регионе, а функции органов местного самоуправления – обеспечить решение территориаль-

ной громадой вопросов местного значения.

Выделяя функции местных государственных администраций, целесообразно опираться на научную мысль В.Б. Аверьянова, который отмечал, что исполнительная власть должна быть направлена не столько на организацию управления общественными делами со стороны государства, сколько на выполнение государством функций по: 1) созданию надлежащих условий для полноценной реализации гражданами своих прав и свобод; 2) предоставлению органами исполнительной власти разносторонних услуг населению; 3) осуществлению своеобразного «внутреннего» контроля за выполнением органами исполнительной власти, их должностными лицами возложенных на них обязанностей по обеспечению прав и свобод человека; 4) принятию соответствующих мер административного реагирования в случаях обжалования гражданами решений и действий (или бездействия), нарушающих их права и свободы [11].

Перечисленные функции относятся ко всей системе органов исполнительной власти, а поэтому они могут быть сгруппированы в единую группу основных функций. Их перечень воспроизводит принципы трансформации функций органов исполнительной власти в направлении реализации ч. 2 ст. 3 Конституции Украины, которой определено, что «права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства».

Перечень функций органов местного самоуправления формулирует В.Ф. Погорилко, и к основным ученый относит: обеспечение оптимального социально-экономического и культурного существования и развития соответствующих территориальных общин; обеспечение реального участия жителей – членов территориальной общины в решении общественно-государственных дел; предоставление и окончательное выра-



жение воли и интересов территориальной общины; контроль в определенных законодательством случаях за деятельностью других элементов системы местного самоуправления и др. В.Ф. Погорілко предоставляет органам местного самоуправления роль посредника между органами государственной власти и территориальной общиной. Ученый указывает на обязательность согласования интересов всех субъектов, имеющих отношение к управлению развитием муниципального хозяйства или влияющих на это развитие [12, с. 498].

Сравнивая трансформированные функции органов исполнительной власти, определенные В.Б. Аверьяновым, и функции органов местного самоуправления, выделенные В.Ф. Погорілко, следует указать следующее.

**Выводы.** Если функции органов исполнительной власти, в том числе – местных государственных администраций, должны быть трансформированы в направлении обеспечения примата прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, реализации публично-сервисного направления деятельности указанных органов, то функции органов местного самоуправления – демократические по своему характеру и содержанию, а потому об их трансформации можно будет говорить только в случае изменения конституционно-правового статуса местного самоуправления. Именно необходимость внедрения демократических основ регионального управления определяет необходимость трансформации функций местных государственных администраций. В таком контексте приоритет должен быть отдан именно функциям органов местного самоуправления, а роль функций местных государственных администраций будет заключаться в создании условий осуществления управления регионом, с учётом необходимости реализации общегосударственных задач.

#### Список использованной литературы:

1. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування / Ю.В. Георгієвський. – К. : Логос, 2015. – 345 с.
2. Райнін І.Л. Управління розвитком регіону: адміністративно-правові засади / І.Л. Райнін. – Х. : Золота миля, 2015. – 377 с.
3. Синкова О.М. Підзвітність в системі органів виконавчої влади: організаційно-правові проблеми : дис. д.ю.н. : 12.00.07 / О.М. Синкова ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 360 с.
4. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : [монографія] / [М.М. Добкін]. – Х. : Золота миля, 2012. – 567с.
5. Ільницька Ю.М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування : дис.... канд. юрид. Наук : 12.00.07 / Ю.М. Ільницька ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2011. – 206 с.
6. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства / Н.В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 216 с.
7. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади / Т.О. Мацелик // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 1. – С. 54–61. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvknuvs/2010\\_1/matseluk.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknuvs/2010_1/matseluk.htm).
8. Конституция Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141
9. О местных государственных администрациях: Закон Украины от 09.04.1999 г. № 586-XIV // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1999. – № 20–21 (28.05.99). – Ст. 190.
10. По делу по конституционному представлению 45 народных депутатов Украины относительно официального толкования положений части первой статьи 140 Конституции Украины (дело об объединении территориальных общин): Решение Конституционного Суда Украины от 18.06.2002 г. № 12-рп/2002 // Официальный вестник Украины. – 2002. – № 26 (12.07.2002). – Ст. 1233
11. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / [В.Б. Авер'янов]. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
12. Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : [монографія] / [В.Ф. Погорілко]. – К. : Ін-т держави та права ім. В.М. Корецького НАН України ; А.С.К., 2003. – 652 с.