

Список использованных источников:

1. Мережко А.А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право/ Александр Мережко. – К.: Издательский Дом Дмитрия Бугаго, 2013. – 208 с.; Хейко Крюгер. Нагорно-карабахский конфликт: правовой анализ/ перевод с английского издания. – Баку: Издательство «Баки Университети», 2012. – 228 с.
2. <http://www.i-p-o.org/GDT> «THE GENEVA DECLARATION ON TERRORISM» UN General Assembly Doc. A/42/307, 29 May 1987, Annex.
3. В настоящее время получила широкое распространение практика незаконного прослушивания бесед и телефонных разговоров граждан как своей страны, так и граждан других стран.
4. <http://www.economist.com/news/international/21566625-business-private-armies-not-only-growing-changing-shape-bullets-hire>. «Bullets for hire», The Economist Now 17th 2012.
5. Сигов Ю. Необычная Америка: За что её любят и ненавидят / Юрий Сигов. – М.: Коммерсантъ: Альпина нон-фикшн, 2011. – 381 с.
6. Пятьдесят девятая сессия: пункт 55 повестки дня. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия <http://www.un.org/russian/secureworld/a59-565.pdf>.
7. <http://www.km.ru/v-rossii/2012/01/15/ministerstvo-oborony-ssha-pentagon/mid-rf-raskritikoval-novyi-antiterroristiches>.
8. Брутенц К.Н. Закат американской гегемонии. – М.: Международные отношения, 2009. – 512 с.
9. <http://www.antidrugfront.ru/publications/00908.html>.
10. Дудчак А., Маначинский А. «Демократическая» война как механизм ненасильственного передела мировых ресурсов. – К. ЧП «Золотые ворота», 2011. – 293 с.
11. <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/at.html>.
12. <http://reporter-ua.com/2010/07/08/v-2009-godu-afgantsy-potratali-na-vzyatki-1-mlrd-dollarov>.
13. <http://www.fondsk.ru/article.php?id=3218>.

ДАНИЛЕНКО А. П.,

здобувач,
міський голова м. Євпаторія,
Почесний працівник органів
місцевого самоврядування
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.72 (477)

**ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті здійснений аналіз навчально-методичної, наукової та довідкової літератури щодо вивчення змісту поняття адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. На підставі проведеного аналізу автором запропоновано поняття адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та його структури, яка містить такі елементи: цільовий блок, структурно-організаційний блок та компетенційний блок.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи місцевого самоврядування, поняття, структура, цільовий, структурно-організаційний, компетенція.

В статье осуществлен анализ учебно-методической, научной и справочной литературы по изучению содержания понятия «административно-правовой статус органов местного самоуправления». На основании проведенного анализа автором предложено понятие административно-правового статуса органов местного самоуправления и его структуры, содержащей следующие элементы: целевой блок, структурно-организационный блок и компетенционный блок.

Ключевые слова: административно-правовой статус, органы местного самоуправления, понятие, структура, целевой, структурно-организационный, компетенция.

The article presents the analysis of educational-methodical, scientific and reference literature on the study of the notion of administrative and legal status of local governments. Based on this analysis the author proposed the concept of administrative and legal status of local government and its structure, containing the following elements: the target block, structural and organizational unit of competency unit.

Key words: administrative and legal status, local governments, concept, structure, target, structural and organizational, competence.



Вступ. Сучасний стан розвитку держави характеризується появою нових актуальних теоретичних і практичних проблем, які широко обговорюються й стають предметом дискусій як серед науковців, так і практичних працівників. Одним із таких питань є удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Зазначимо, що активізація процесу реалізації адміністративної реформи в Україні передбачає підвищення ролі органів місцевого самоврядування в державі, адже саме ці органи публічної адміністрації спроможні самостійно вирішувати нагальні проблемні питання місцевого значення, а відтак у повному обсязі ефективно забезпечити реалізацію прав і свобод людини та громадянина, покращити якість життя людей, сприяти стабільності в суспільстві [1, с. 12].

Питання формування в Україні розвиненої системи місцевого самоврядування актуалізувалося в перші роки її незалежності, що було зумовлено потребою формуванням правової держави та громадянського суспільства, початком інтеграційних процесів України у світове економічне співтовариство.

Потреба осмислення теоретичних та практичних аспектів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зумовлювало потребу у проведенні наукових досліджень у цій сфері. Крім того, про теоретичну та практичну важливість даного питання, необхідність вирішення наукових проблем у даній сфері свідчить увага Національної Академії Наук України, Президією якої було прийнято постанову «Про концепцію регіональної політики України» (1994 р.) [2, с. 32]. Тому, на нашу думку, дослідження теоретичних аспектів визначення поняття та змісту адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є дуже актуальними та значущими для удосконалення їх діяльності.

Крім того, актуальність наведеної проблематики зумовлена також тенденціями зростання «масштабності» функціонування органів місцевого самоврядування, адже саме ці органи публічної адміністрації забезпечують реалізацію значного обсягу заходів у різних сферах життєдіяльності регіону, зокрема: надання адміністративних послуг, вжиття сприяння охороні громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, сприяння створенню сприятливого інвестиційного клімату, забезпечення соціального захисту населення тощо. Наведене і обумовлює актуальність вивчення теоретичних підходів щодо визначення поняття та змісту адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні.

Останнім часом окремі аспекти реалізації адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні займають помітне місце у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних авторів. Деякі аспекти досліджено в роботах сучасних представників вітчизняної юридичної науки, зокрема в роботах В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.О. Баймуратова, О.М. Бандурки, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, В.О. Серьогіна, О.Н. Ярмиша та ін.

Однак аналіз теоретичних основ адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні свідчить, що дане питання досліджено не в повному обсязі. В існуючих наукових працях вказані питання розглядались фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що, в свою чергу, обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Постановка завдання. Мета запропонованої наукової статті є дослідження та аналіз наукових поглядів щодо визначення поняття та структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Досліджуючи наукові погляди щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус» як наукової категорії, варто зазначити, що нині в науковій літературі не має єдиної позиції щодо його визначення. Це у свою чергу зумовлює появу наукової дискусії із даної проблематики. З цього приводу варто навести думку В.Б. Авер'янова, який зазначав про потребу у розрізненні двох самостійних понять: правовий статус у широкому розумінні та правовий статус у вузькому розумінні (співвідношення цілого та частини) [3, с. 156-162]. Вказаний вчений зазначав, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [3, с. 247].

Аналіз наукової, довідкової та навчально-методичної літератури свідчить про наявність адміністративно-правового статусу фізичної особи та адміністративно-правового статусу органу державної влади (публічної адміністрації). В межах даного дослідження ми звернемо увагу на аналіз саме наукових поглядів щодо визначення адміністративно-правового статусу органу державної влади (публічної адміністрації).

Розпочинаючи аналіз визначеного предмету дослідження, варто навести думку професора Т.О. Коломоєць, яка у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» зазначає, що категорія «адміністративно-правовий статус» представляє собою сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [4, с. 64].

У свою чергу, професор С.Г. Стеценко у навчальному посібнику «Адміністративне право України» зазначає, що адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації – це сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені у нормативних актах [5, с. 90].



Цікаву позицію щодо визначення адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади висловлює авторський колектив підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. В наведеній праці зазначається, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає в себе такі елементи: функції, завдання, компетенцію [6, с. 82-94].

Дещо іншу позицію висловлює В.Я. Малиновський у навчальному посібнику «Державне управління». Вчений вважає, що правовий статус як правовий інститут складається з таких основних елементів, як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [7, с. 378].

Я.В. Журавель у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» взагалі залишив поза увагою питання щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування». Водночас вказаний автор визначає поняття компетенція органів місцевого самоврядування як правову категорію, яка включає в себе визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах, районних, обласних рад» [8, с. 11]. Разом з тим вчений використовує також дуже дискусійне поняття, а саме «компетенція», щодо тлумачення якого варто підтримати позицію професора В.Б. Авер'янова, який до змісту даного поняття відносив лише права та обов'язки.

О.Ю. Якімов та Д.М. Овсянко у навчальному посібнику «Адміністративне право» зазначають, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає в себе компетенцію, правозастосування, юридичну відповідальність, а також нормативно-визначений порядок створення [9, 10, с. 39].

Разом з тим аналіз дисертаційних досліджень щодо визначення адміністративно-правового статусу різних органів публічної адміністрації свідчить, що вчені також не мають єдиної позиції із даного питання. Так, С.Р. Павелків у дослідженні «Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України» зазначає, що адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства слід розуміти як зовнішній вираз діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері, який, в свою чергу, складається з певних блоків елементів, зокрема: цільового блоку (принципи, мета, завдання та функції органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства), структурно-організаційного блоку (регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, лінійної та функціональної підпорядкованості зазначених органів) та компетенційного блоку (права, обов'язки, відповідальність даних органів у сфері житлово-комунального господарства) [11, с. 5-6]. Наведена думка переважно ґрунтується на думці Д.М. Бахраха, В.Б. Авер'янова, які вважають, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків елементів, а саме: а) цільовий блок, б) структурно-організаційний блок, в) компетенційний блок (компетенцію) [3, 12, с. 255].

Схожу думку щодо структури адміністративно-правового статусу органу державної влади висловлює О.О. Бригінець у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України». Автор зазначає, що компоненти адміністративно-правового статусу державної податкової служби України слід визначити наступним чином: 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції здійснення цього органу державної влади, 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість, 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: – прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також право видавати певні акти: підвідомчість, правове закріплення об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [14].

Показово, що О.П. Сікорський при визначенні адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації застосовує майже аналогічний підхід, однак із певною специфікою. Так, на думку вказаного автора, адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації, зокрема Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, визначено як складну юридично-теоретичну конструкцію, яка включає в себе такі складові елементи: 1) мету утворення органу та визначення сфери його відання, 2) принципи і територіальні масштаби діяльності, 3) внутрішню структуру органу, 4) порядок та спосіб його утворення, реорганізації та ліквідації, 5) завдання і функції, 6) обсяг та характер державно-владних повноважень, 7) форми і методи діяльності, 8) порядок вирішення в органі підвідомчих питань, 9) джерела фінансування органу, 10) наявність або відсутність прав юридичної особи, 11) право та обов'язок користуватися державними символами, 12) відповідальність [15]. На нашу думку, дана позиція потребує додаткового обґрунтування, адже зокрема, щодо виокремлення відповідальності як окремого елементу адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації, то в наукових працях висловлюється думка про те, що відповідальність є різновидом обов'язку, тобто – обов'язок нести відповідальність. У зв'язку із чим виокремлення даного елементу не є доцільним [15].

Дещо дискусійною щодо даної категорії є думка Л.В. Валуєвої, яка, визначаючи адміністративно-правовий статус морського порту, зазначає, що статус є певним правовим становищем, що характеризується



такими структурними елементами, як: мета, завдання і функції, принципи діяльності, порядок утворення, реорганізація, ліквідація, компетенція посадових осіб адміністрації порту, місце в правовідносинах із державними і недержавними інституціями, межі діяльності й повноважень його працівників щодо інших суб'єктів правовідносин на території/акваторії морського порту [13, с. 77-78].

Висновки. Проведений вище аналіз поглядів вчених щодо визначення змісту поняття «адміністративно-правовий статус» свідчить, що дана категорія знаходиться в постійному полі зору вчених, що також свідчить про важливість та актуальність її визначення. Спираючись на погляди вчених, що висловлені в науковій та навчально-методичній літературі щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус», зазначимо, що найбільш повною та ґрунтовною є позиція вчених, які зміст адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації, а зокрема органу місцевого самоврядування, відносять такі елементи: а) цільовий блок, б) структурно-організаційний блок, в) компетенційний блок. Вбачається, що саме наведена структура, у своїй єдності, дозволяє в повному обсязі відобразити особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні.

Отже, ґрунтуючись на аналізі думок вчених відносно визначення поняття адміністративно-правового статусу, варто навести власну позицію щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як зовнішній вираз їх діяльності, що складається з цільового блоку (мета, завдання, функції та принципи діяльності), структурно-організаційного блоку (порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційна побудова, лінійної та функціональної підпорядкованості, порядок взаємодії та координації) та компетенційного блоку (права та обов'язки).

Цільовий блок розкриває призначення (основну мету) діяльності органу місцевого самоврядування, визначає основні завдання та функції місцевих державних адміністрацій, а також основні принципи (загально-правові та спеціальні) функціонування. Структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування включає два елементи: структурний (структуру органу, схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, схему розподілу функціональних та посадових обов'язків) та організаційний (розкриває порядок реалізації процедур щодо створення, реорганізації, ліквідації, а також реалізації процедур внутрішньої та зовнішньої взаємодії тощо). Компетенційний блок включає права та обов'язки органу місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Русанова С.Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Русанова Світлана Юріївна. – Харків, 2011. – 222 с.
2. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: [монографія] / С.А. Романюк. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Ю-ре», 2002. – 668 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.] / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
6. Адміністративне право України: [підруч.] / за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
8. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Я.В. Журавель. – К., 2007. – 22 с.
9. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): [моногр.]: Ч. 1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции / А.Ю. Якимов. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 268 с.
10. Овсянко Д. М. Административное право: [учеб. пособ.] / Д.М. Овсянко – М.: Юристъ, 1995. – 303 с.
11. Павелків С.Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.Р. Павелків. – К., 2013. – 22 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право: [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 368 с.
13. Валуєва Л.В. Адміністративно-правовий статус морських портів України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / Валуєва Людмила Василівна. – 3., 2013. – 237 с.
14. Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.О. Бригінець. – Ірпінь, 2011. – 22 с.
15. Сікорський О.П. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. П. Сікорський. – Харків, 2011. – 20 с.

