

УДК 342.25(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.13>

СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ФУНКЦІЯМИ ДЕРЖАВИ

Мельничук С.М.,*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
та публічного управління,
факультету № 4**Донецького державного університету внутрішніх справ,**ORCID: 0000-0001-7270-040X**e-mail: smmelnichyk@gmail.com***Мельничук С.М. Співвідношення функцій місцевого самоврядування з функціями держави.**

Стаття присвячена питанням співвідношення функцій місцевого самоврядування та функцій держави. Звертається увага на зміни у межах впливу держави на місцеве самоврядування пов'язані з трансформацією територіальної організації місцевої влади, децентралізаційними процесами та деконцентрацією повноважень держави. Зазначається, що повноваження опосередковуються завданнями та функціями, що стоять перед державою та місцевим самоврядуванням. Акцентовано увагу на тому, що в сучасний період держава є соціальною публічною інституцією, яка забезпечує цілісність, управління та розвиток суспільства в процесі реалізації її функцій та достеменно відрізняється від колишніх уявлень про державу. В ході аналізу юридичних джерел виявлено поняття функцій місцевого самоврядування та функцій сучасної держави, що використовуватимуться в роботі. З'ясовано, що саме мета держави чи місцевого самоврядування обумовлює основні завдання (питання, які потребують розв'язання в процесі реалізації функцій держави), які стоять перед ними. При цьому основні параметри таких завдань, а також і функцій, в сучасних державах фіксуються на рівні конституцій чи законів тому мають об'єктивний характер. Встановлено, що доцільним критерієм виявлення функцій держави та місцевого самоврядування є завдання, які зафіксовані в конституційних та законодавчих положеннях. Зосереджено увагу на статті 143 Конституції України де закріплені основні завдання місцевого самоврядування, розв'язання яких сприятиме досягнення мети його функціонування. Ці завдання конкретизовані у законодавчих положеннях, аналіз яких свідчить про те, що вони, як і завдання держави, спрямовані на забезпечення цілісності, управління та розвиток в межах відповідних територіальних громад і мають місце в різних сферах життєдіяльності. Наголошується на тому, що функції місцевого самоврядування не є ідентичними з функціями держави, а формуються під кутом інтересів територіальних громад та їх узгодження з інтересами держави.

Ключові слова: функції держави, функції місцевого самоврядування, конституційна модель держави, демократична, правова соціальна держава, завдання держави, завдання місцевого самоврядування, територіальна організація місцевої влади, деконцентрація, децентралізація.

Melnichuk S.M. Correlation of local government functions with state functions.

The article is devoted to the issues of the correlation of the functions of local self-government and the functions of the state. Attention is drawn to changes in the scope of the state's influence on local self-government associated with the transformation of the territorial organization of local government, decentralization processes and deconcentration of state powers. It is noted that powers are mediated by the tasks and functions facing the state and local self-government. Attention is focused on the fact that in the modern period the state is a social public institution that ensures the integrity, management and development of society in the process of implementing its functions and is significantly different from previous ideas about the state. During the analysis of legal sources, the concepts of the functions of local self-government and the functions of the modern state were identified, which will be used in the work. It was found that it is the purpose of the state or local self-government that determines the main tasks (issues that need to be resolved in the process of implementing the functions of the state) facing them. At the same time, the main parameters of such tasks, as well as functions, in modern states are fixed at the level of constitutions or laws, therefore they are objective in nature. It has been established that the appropriate criterion for identifying the functions of the state and local self-government are the tasks that are fixed in constitutional and legislative provisions. Attention is focused on Article 143

of the Constitution of Ukraine, which enshrines the main tasks of local self-government, the solution of which will contribute to achieving the goal of its functioning. These tasks are specified in legislative provisions, the analysis of which shows that they, like the tasks of the state, are aimed at ensuring integrity, management and development within the relevant territorial communities and take place in various spheres of life. It is emphasized that the functions of local self-government are not identical to the functions of the state, but are formed from the angle of the interests of territorial communities and their coordination with the interests of the state.

Key words: functions of the state, functions of local self-government, constitutional model of the state, democratic, legal social state, tasks of the state, tasks of local self-government, territorial organization of local government, deconcentration, decentralization.

Постановка проблеми. Сучасний період розвитку держави Україна характеризується складними процесами, пов'язаними, насамперед, з повномасштабною війною та реформаційними змінами, що відбуваються у сфері територіальної організації місцевої влади на цьому тлі. Актуальність тематики зумовлена встановленням меж впливу держави на функціонування місцевого самоврядування, оскільки впродовж останнього десятиліття функції як держави, так і місцевого самоврядування суттєво змінилися. І це пов'язано насамперед з децентралізаційними процесами, зокрема й деконцентрацією повноважень органів державної влади на рівень територіальних громад. Адже повноваження опосередковуються завданнями та функціями, що стоять перед державою та місцевим самоврядуванням. Завдання та функції держави окреслюють не тільки параметри впливу держави на всі сфери життєдіяльності в межах її території, але й на процес формування її моделі – демократичної, соціальної правової держави. А місцеве самоврядування є однією з головних підвалин такої конституційної моделі держави.

Мета дослідження полягає в з'ясуванні співвідношення функцій місцевого самоврядування з функціями держави.

Стан опрацювання проблематики. Функції місцевого самоврядування як і функції держави розглядаються в багатьох наукових роботах дисертаційного, монографічного характеру чи на рівні публікацій, зазвичай, в контексті дослідження муніципально-правових чи державно-правових явищ чи процесів. І така ситуація спостерігається в роботах, зокрема О.В. Батанова (Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування), І.В. Дробуш (Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні), С.М. Мельничук (Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна), І.І. Мотиля (Основні внутрішні функції Української держави), Д.М. Носікова (Фіскальна функція сучасної держави: теоретико-правовий аспект), В.І. Сало (Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі) та інших. В цих та інших роботах автори здебільшого зосереджують увагу на характеристиках конкретних функцій чи опосередковано на їх переліку. Водночас у вітчизняній науці тема співвідношення функцій місцевого самоврядування з функціями держави дещо обділена увагою.

Виклад основного матеріалу. Держава в сучасний період є політично-раціональним інструментом, що достеменно відрізняється від колишніх уявлень та покликаний забезпечувати рівновагу між державою і суспільством, виступає суб'єктом здійснення державної влади на основі доктрини її поділу.

В цьому контексті органічним видається й розуміння сучасної держави Україна як «соціальної публічної інституції, яка забезпечує цілісність, управління та розвиток суспільства в процесі реалізації її функцій» [1, с. 62]. І це, насамперед, пов'язано з конституційною моделлю держави Україна – демократичної, правової, соціальної держави. В межах цієї моделі визнається та гарантується місцеве самоврядування та здійснюється народом влада як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2].

Роль місцевого самоврядування у конституційному механізмі безпосередньо пов'язана з вирішенням питань місцевого значення. Тобто організація системи місцевого самоврядування має максимально забезпечити задоволення інтересів місцевих жителів у всіх сферах їх життєдіяльності в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці.

Натомість роль держави опосередковується конституційною моделлю, метою та завданнями. Завдання держави Україна закріплені в Конституції України й визначають її функції.

В юридичній літературі спостерігається різне трактування функцій держави чи місцевого самоврядування. Поняття «функції держави», «функції місцевого самоврядування» автори наповнюють різними компонентами (цілі, завдання, методи, форми та засоби здійснення напрямів діяльності).

Наприклад, функції місцевого самоврядування визначаються як нормативно визначені напрями і види діяльності органів місцевого самоврядування [3, с. 286]; основні напрями і види муніципальної діяльності, то як критерії класифікації виступають основні елементи даної діяльності.

Такими елементами є: об'єкти, суб'єкти, способи, засоби, форми діяльності [4]; сукупність правових способів та організаційних, матеріальних та фінансових засобів що дозволяють реалізовувати повноваження надані законом місцевим радам [5, с. 100-101].

Щодо теорії функцій держави, то на сучасному етапі вона хоча і є певною мірою сформованою, втім потребує перегляду в контексті реалій.

Так вважається, що «функції сучасної держави» – це конкретизовані, інституційно та нормативно оформлені напрями реалізації діяльності держави в ключових сферах життя суспільства» [6, с. 43]; основні напрями внутрішньої діяльності, зумовлені розв'язанням конкретних завдань щодо розвитку громадянського суспільства та спрямування на демократизацію суспільного життя, захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення принципів соціальної справедливості [7, с. 222].

У довідкових джерелах безвідносно термін «функція» трактується як виконання, здійснення, звершення, спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту; роль, яку певний соціальний інститут або приватний соціальний процес виконує відносно потреб суспільної системи більш високого рівня організації або інтересів її складових класів, соціальних груп та індивідів [8, с. 724].

Наведені визначення понять «функції держави», функції місцевого самоврядування не повною мірою розкривають їх правову природу, зміст, а відтак і їх перелік. Разом з тим, найбільш прийнятними є позиції за якими функції місцевого самоврядування розглядаються як такі, що зумовлені природою, місцем органів самоврядування в системі народовладдя, завданнями та цілями, на досягнення яких спрямована їх діяльність [4]; а функції сучасної держави України як такі, що взаємопов'язані з її метою, завданнями. І якщо завдання визначають зміст питань, які необхідно розв'язати, то функції – найбільш доцільний обсяг діяльності держави щодо їх розв'язання. До їх ознаками зокрема є такі: а) це обсяг діяльності держави необхідний для вирішення завдань та досягнення мети держави; б) діяльність, що обумовлена завданнями та метою держави; в) визначає її предметну спрямованість у відповідних межах; г) визначає частку способів та засобів розв'язання конкретних завдань; ґ) обумовлює форму їх реалізації [1, с. 68].

До особливостей функцій місцевого самоврядування відносять, зокрема такі: 1) є продовженням функцій держави в цілому та функцій суб'єктів публічного управління зокрема; 2) є окремими напрямками їх діяльності; 3) похідні від мети та завдань органів місцевого самоврядування, функції виникають, здійснюються і розвиваються відповідно до тих завдань, що належить виконати органам місцевого самоврядування в Україні; 4) конкретизуються у повноваженнях органів місцевого самоврядування; 5) чітко невизначені у спеціальному законодавстві; 6) здійснення функцій органами місцевого самоврядування має постійний, систематичний характер і відбувається протягом всього часу їх існування; 7) можуть бути власними (самоврядними) та делегованими; 8) сприяють оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів, найбільш ефективній реалізації соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць [9, с. 10].

Тож як видається, саме мета держави чи місцевого самоврядування обумовлює основні завдання (питання, які потребують розв'язання в процесі реалізації функцій держави), які стоять перед ними. При цьому основні параметри таких завдань, а також і функцій, в сучасних державах фіксуються на рівні конституцій чи законів тому мають об'єктивний характер. Це дає змогу належно сформулювати організацію органів державної влади та місцевого самоврядування та уникнути підміни понять. Оскільки збалансована функціональна організованість є запорукою ефективної держави в цілому.

Водночас щоб визначити співвідношення функцій держави та функцій місцевого самоврядування слід з'ясувати, які саме функції їм притаманні. Адже в сучасний період у зв'язку з децентралізаційними процесами та змінами в територіальній організації місцевої влади (представлена як органами державної влади так і органами муніципальної влади) відбулися суттєві зміни і в переліку завдань, розв'язання яких покладено на державу та місцеве самоврядування.

При цьому органи місцевого самоврядування можуть мати делеговані повноваження від органів виконавчої влади та навпаки делегувати деякі свої повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [3, с. 286].

Також варто брати до уваги, що місцеве самоврядування є особливим видом влади, яка не є буквально продовженням державної влади на місцях, а є різновидом не тільки соціальної, а й публічної влади, діє в межах муніципалітету, реалізується від імені територіальної громади місцевим самоврядуванням і ґрунтується на нормах права [10, с. 25].

В юридичній літературі, наукових дослідженнях автори використовуючи різні критерії виокремлюють класифікаційні групи функцій держави чи місцевого самоврядування, які в сучасний період є дещо дискусійними з огляду на мінливість завдань держави чи місцевого самоврядування в той чи інший період їх функціонування.

Вважається, що для виокремлення функцій держави Україна в сучасний період її розвитку варто обирати критерії, які дадуть змогу виявити актуальні для неї функції. Адже правильний вибір кри-

терію еквівалентний правильності постановки завдання. При цьому, критерієм виступає найбільш істотна ознака предмета чи явища, яка обумовлює інші його ознаки.

За філософським положенням й аргументацією, основні класифікації проводяться за суттєвими, стійкими ознаками, а формальні ж класифікації базуються на зовнішніх відмінних ознаках.

Оскільки саме завдання (зафіксовані в Конституції України) обумовлюють функції держави Україна, то, насамперед, їх слід класифікувати за таким критерієм як завдання а також за такою ознакою держави як її суверенітет ((чи предметна спрямованість у відповідних межах) дозволяє встановити межі діяльності держави, а відтак виокремити зовнішні й внутрішні функції). До перших віднести: а) функція міждержавного співробітництва; функція міжнародної співпраці спрямована на розв'язання завдань у гуманітарній та економічній сферах шляхом спільної з міжнародними інституціями діяльності; функція європейської інтеграції спрямована, насамперед, на розв'язання завдань держави зумовлених процесом політичного, економічного, правового зближення з Європейським Союзом, впорядкування й узгодження їх діяльності в різних сферах життєдіяльності. А до внутрішніх функцій держави Україна можна віднести, зокрема такі: а) функція забезпечення національної безпеки; б) функція встановлення та реалізації правових засобів впорядкування суспільних відносин; в) функція формування апарату держави; г) функція фіксування і забезпечення прав і свобод людини, юридичної захищеності особи; ґ) функція гарантування розвитку й захисту всіх форм власності спрямована на створення ефективного інструментарію забезпечення існування різних форм власності, у спосіб, що узгоджується із засадами держави Україна; д) функція соціального забезпечення, реального поширення соціального партнерства в країні; е) функція створення умов для формування громадянського суспільства і взаємодії з ним [1, с. 71-73]. У сучасному суспільстві саме на державу покладаються завдання по досягненню мети.

В юридичній літературі висловлюються думки щодо недоцільності позиції відокремленості функцій місцевого самоврядування та держави, оскільки для забезпечення становлення громадянського суспільства функції місцевого самоврядування повинні доповнювати функції держави, перебувати з останніми в тісному взаємозв'язку та бути взаємообумовленими [11, с. 183].

Така позиція є цілком прийнятною. Адже місцеве самоврядування здійснюється саме на місцевому рівні, забезпечує ефективне і близьке до громадянина управління. І це впливає з положень закріплених в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейської хартії місцевого самоврядування.

Так за положеннями Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140) [2].

При цьому слід зважати і на норми Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3), а функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом (ч. 1 ст. 4) [12].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [13] безпосередньо спрямована на те, щоб діючи та неефективну модель місцевого самоврядування перетворити на таку, що спроможна створювати і підтримувати повноцінне життєве середовище для громадян, надавати високоякісні та доступні публічні послуги, позитивно впливати на становлення інститутів прямого народовладдя, задовольняти інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгоджувати інтереси держави та територіальних громад.

В юридичній літературі зазначається, що складність класифікації функцій пов'язана з різноманітністю їх змісту, специфіки кожної з них. Тому досить складно знайти прийнятний критерій класифікації функцій, оскільки вони повинні охоплювати разом усі сторони і напрями діяльності представницьких органів місцевого самоврядування [5, с. 100-101].

Але як функції держави, так і функції місцевого самоврядування опосередковані метою та завданнями, що мають нормативне закріплення. Водночас в статті 143 Конституції України визначається, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ст. 143) [2]. Тобто на

конституційному рівні закріплені основні завдання місцевого самоврядування, розв'язання яких сприятиме досягнення мети його функціонування. Ці завдання конкретизовані у законодавчих положеннях. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що завдання місцевого самоврядування, як і держави, спрямовані на забезпечення цілісності, управління та розвиток в межах відповідних територіальних громад і мають місце в різних сферах життєдіяльності. Використання вище зазначених критеріїв дає змогу виокремити функції місцевого самоврядування як зовнішні, наприклад міжмуніципальна та міжнародна співпраця, так і внутрішні, зокрема б) функція встановлення та реалізації правових засобів впорядкування суспільних відносин в межах територіальної громади; в) функція формування органів місцевого самоврядування; г) функція забезпечення прав і свобод людини; ґ) функція гарантування розвитку й захисту всіх форм власності в межах територіальної громади; д) функція соціального забезпечення в межах територіальної громади; е) функція створення та підтримки інститутів прямого народовладдя.

Зазначені функції не є статичними, оскільки в процесі розвитку територіальних громад та держави загалом можуть наповнюватися новим змістом чи змінюватися.

Висновки. Проаналізувавши наукознавчі, довідкові та нормативні джерела можна дійти висновку про співвідношення функцій держави та місцевого самоврядування в сучасний період їх функціонування, яке безпосередньо визначається їх правовою природою.

Правова природа функцій сучасної держави впливає з її мети (забезпечення цілісності, управління та розвитку суспільства), яка визначає потенціал розвитку держави та є показником якісного рівня її функціональних можливостей. А «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління». Адже вони «в межах закону здійснюють регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ» [12].

Таким чином функції місцевого самоврядування не є ідентичними з функціями держави, а формуються під кутом інтересів територіальних громад та їх узгодження з інтересами держави. Реалізація функцій місцевого самоврядування спрямована не тільки на досягнення мети функціонування територіальних громад, але й на досягнення мети функціонування держави загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельничук С.М. Правові форм реалізації функцій сучасної держави Україна. дисс. ... д. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. 484 с.
2. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення: 04.05.2025).
3. Титикало Р.С. Функції органів місцевого самоврядування. *Наукові записки*. Серія: Право. Випуск 12. 2022. С. 286–291.
4. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2002. 14 с.
5. Рось О.Г. Функцій як складової інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Молодий вчений*. № 7 (83). 2020. С. 98–102.
6. Коломоєць О.В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2013. № 5. С. 41–44.
7. Мотиль І.І. Внутрішні функції держави в реформуванні правової системи України. *Підприємництво, господарство і право*. № 10. 2020. С. 222–226.
8. Філософський енциклопедичний словник. За ред. В.І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
9. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8–13.
10. Прієшкіна О.В. Муніципальна влада: конституційно-правові аспекти. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова*. Правознавство. 2018. Т. 23. Вип. 1(32). С. 22–26. DOI: [https://doi.org/10.18524/2304-1587.2018.1\(32\).134146](https://doi.org/10.18524/2304-1587.2018.1(32).134146).
11. Глипка А.О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180–189. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8866/Hlyvka%20APP_58-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 994_036 від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/stru#Stru. (дата звернення: 04.05.2025).
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р .URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.