

УДК 322.45(477)

С.В. ЛИХАЧОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Одеський державний університет внутрішніх
справ

ЩОДО ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: функції, органи місцевого самоврядування

Лише визначивши функції місцевого самоврядування, можна уявити, яку роль воно відіграє у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, громадянському суспільству, політичній системі суспільства, конституційному механізму взагалі, яке її соціально-політичне призначення та роль у системі забезпечення прав і свобод громадян, громадського порядку, громадської безпеки тощо.

Найбільш суттєвою ознакою функцій місцевого самоврядування, на нашу думку, є їх визначення як напрямів і видів його здійснення. Визначаючи функції місцевого самоврядування, слід, насамперед, усвідомлювати основні зовнішні ознаки цього виду публічної влади, що дають змогу відрізнити їх від функцій інших видів влади та управління, а також інших, близьких до них явищ (цілі, завдання, повноваження, компетенція тощо).

Проблема сутності, змісту, форми функцій муніципальної влади не може бути вирішена без розгляду самого поняття «функція», яке використовується у наукових працях із юриспруденції стосовно характеристики того чи іншого правового явища, інституту, галузі тощо. Тому розгляд зазначеної тематики є сьогодні актуальним і потребує найскорішого вирішення.

Питання діяльності органів місцевого самоврядування взагалі та окремих її аспектів щодо функцій та компетенції розглядали у своїх наукових дослідженнях наступні авто-

ри: В. Авер'янов, А. Акмалова, О. Андрійко, Г. Атаманчук, О. Батанов, А. Берлач, Ю. Битяк, А. Колодій, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Малиновський, О. Солоненко та ін. Але, на нашу думку, не достатньо уваги приділено саме особливостям визначення функцій та механізму їх реалізації. Метою цієї статті є визначення та характеристика функцій місцевого самоврядування та механізму їх реалізації в Україні.

Найбільш вірно концептуальний зв'язок функцій місцевого самоврядування з його природою обґрунтовує А. Акмалова. На її думку, функції спонтанно, об'єктивно прагнуть бути вираженими в більш повному виявленні потенціалу, а отже, й розвитку, співтовариства через діяльність місцевого населення в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема [1, с.250-251].

Функції втілюються у своєрідні форми (формалізуються), які тісно пов'язані з організаційною структурою. Саме функції, будучи змістовною характеристикою місцевого самоврядування, проявляються як розмаїття форм його розвитку, в тому числі й організаційних структур.

На нашу думку, найбільш суттєвою ознакою функцій місцевого самоврядування є їх визначення як напрямів і видів його здійснення. Визначаючи функції місцевого самоврядування, слід, насамперед, усвідомлювати основні зовнішні ознаки цього виду публічної влади, що дають змогу відрізнити їх від функцій інших видів влади та управління, а також інших, близьких до них явищ (цілі, завдання, повноваження, компетенція тощо).

Також одним із суттєвих аспектів у розумінні функцій місцевого самоврядування як напрямів і видів його здійснення є з'ясування, чому і для чого відповідні суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють ту чи іншу діяльність та наділяються відповідно до закону відповідними владними повноваженнями. На це питання відповідає соціальне призначення місцевого самоврядування.

Категорії «соціальне призначення» та «функції місцевого самоврядування» є тісно пов'язаними та співвідносяться як головна мета визнання муніципальної демократії, орієнтир, смислова установка існування місцевого самоврядування і його інститутів та засоби, способи, механізм реалізації цього призначення, досягнення цілей муніципального розвитку територіальної громади, демократизації суспільства та децентралізації публічної влади.

Саме тому, тільки соціальним призначенням місцевого самоврядування можна пояснити неповторний комплекс (систему) його функцій.

У спеціальній літературі функціями місцевого самоврядування називають основні напрями його діяльності [2, с.320], основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [3, с.507], основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності) [4, с.72], основні напрями муніципальної діяльності статутно оформлених структур і органів [5, с.467; 6, с.112], основні сторони його соціально-політичного призначення, що знаходять свій вияв у конкретних напрямках діяльності територіальних громад та утворюваних ними органів, основні напрями муніципальної діяльності, напрями діяльності територіальної громад, що характеризують зміст її самоврядної (муніципальної) діяльності, тобто діяльності з вирішення питань місцевого значення [7, с.5-8] тощо.

Можна визначити, що функції місцевого самоврядування - це основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види його здійснення, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування; охоплюють основні сторони соціальної спрямованості місцевого самоврядування та призначення щодо вирішення завдань, які входять до кола питань місцевого значення; відображають недержавну природу місцевого самоврядування (хо-

ча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади); дають відповідь на питання, чим має займатися місцеве самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи; характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

Центральним питанням у теорії функцій місцевого самоврядування є питання про їх класифікацію. Так, російська дослідниця проблем функцій місцевого самоврядування О. Забеліна за основу класифікації функцій місцевого самоврядування обирає напрями діяльності муніципального утворення в особі його органів, посадових осіб та безпосередньо населення щодо здійснення завдань, які стоять перед ним [8]. Саме завдання, на її думку, зумовлюють наявність у місцевого самоврядування самостійних функцій, визначають їх зміст та впливають на форми та методи їх здійснення. Завдання служать об'єктивним критерієм для класифікації функцій місцевого самоврядування. Адже кожна функція місцевого самоврядування володіє рядом істотних ознак, які відображають її соціальну природу та характеризують її роль у виконанні завдань економічного та соціально-культурного розвитку муніципального утворення.

Звідси, певним завданням відповідають і функції місцевого самоврядування. До них, вважає зазначений автор, належать: функція нормотворчості; формування структури органів місцевого самоврядування; забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення; оперативне управління муніципальним господарством, унітарними підприємствами та установами, фінансовими коштами місцевого самоврядування; координаційна функція; забезпечення на території муніципального утворення прав і свобод громадян; представництво та захист інтересів та прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією та законами [4].

У літературі з питань державного будівництва та місцевого самоврядування пропонується класифікація функцій місцевого самоврядування за кількома критеріями, серед яких найсуттєвішим вважають поділ функцій за формами та сферами діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, за формами діяльності виділяються нормотворча, установча, контрольна та правоохоронна.

За сферами діяльності – залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення та сприяння працевлаштуванню громадян; бюджетно-фінансову; зовнішньо-економічну; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну [9, с.196].

Український дослідник О. Солоненко, звертаючи увагу на соціально-політичне призначення місцевого самоврядування, виділяє такі його основні функції, які мають комплексний характер і об'єктом яких є широке коло споріднених відносин: політико-адміністративну, загального управління, соціально-економічну, формування сфери життєдіяльності жителів – членів територіальної громади. За сферами самоврядної (місцевої) діяльності, зокрема, територіальної громади, він поділяє функції місцевого самоврядування на: зовнішні, які зумовлені їх діяльністю поза адміністративно-територіальними межами існування окремої територіальної громади, вирішенням певних питань та реалізацією місцевих інтересів, що мають спільне значення для кількох територіальних громад; внутрішні функції місцевого самоврядуван-

ня, що мають об'єктивний характер, зумовлені цілями і завданнями місцевої демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

До цієї групи О. Солоненко відносить напрями діяльності щодо обрання (формування) представницьких органів територіальної громади; адміністративно-територіального устрою; оборонної роботи; охорони навколишнього природного середовища; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [7, с.9].

О. Батанов пропонує функції місцевого самоврядування диференціювати за наступними критеріями [10, с.396-397]:

1) об'єктами, тобто цілями і завданнями місцевого самоврядування; предметами відання, тобто певними сферами муніципального життя. Такими сферами є політична, економічна, соціально-культурна та екологічна (природоохоронна) сфери. Відповідно до цих сфер муніципального життя, слід розрізняти такі об'єктні функції місцевого самоврядування: політичні; економічні; соціальні; культурні; екологічні функції.

Залежно від сфери реалізації цих функцій, зазначений автор поділяє їх на внутрішні, які наведені вище, і зовнішні об'єктні функції місцевого самоврядування, зокрема: зовнішньополітичні; зовнішньоекономічні; зовнішньосоціальні; зовнішньокультурні; зовнішньоекологічні функції;

2) суб'єктами системи місцевого самоврядування. Так, за цим критерієм можна виділяти такі функції місцевого самоврядування: системи суб'єктів місцевого самоврядування в цілому; територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування; сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад; виконавчих комітетів місцевих рад як виконавчих органів місцевого самоврядування; органів самоорганізації населення;

3) територіально-просторовими рівнями здійснення місцевого самоврядування. Відповідно до цього можна виділити систему територіальних функцій місцевого самоврядування: яке здійснюється на рівні територіальних громад села і селища; яке здійснюється на рівні територіальних громад міст; яке здійснюється на регіональному рівні (район, область, АРК);

4) способами, засобами і методами здійснення муніципальної діяльності. Згідно з цим доцільно виділяти систему технологічних функцій місцевого самоврядування. Комплекс цих функцій утворюють: інформаційні; функції щодо планування та програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; нормотворчі; територіальні; бюджетно-фінансові; матеріально-технічні; функції щодо здійснення соціального контролю.

Наведений перелік дає змогу характеризувати місцеве самоврядування як багатофункціональне, багатогранне, складне за своїми суб'єктно-об'єктивними та змістовними характеристиками політико-правове та соціальне явище. Розглядаючи класифікацію функцій місцевого самоврядування, неможна не розглянути саме механізм їх реалізації.

Так, не викликає сумнівів, що місцеве самоврядування реалізується за допомогою певних правових, організаційних, матеріальних, фінансових тощо засобів, що служитимуть реалізації його завдань та функцій.

Підтримуючи думку А. Уварова [2, с.321] в широкому розумінні механізм реалізації функцій місцевого самоврядування включає в себе як елементи, які мають певні публічно-владні повноваження, необхідні для реалізації функцій місцевого самоврядування, так і елементи, які є безпосередніми виробниками товарів і послуг, пов'язаних зі змістом самих цих функцій. Виходячи з функціональної значущості, механізм реалізації функцій місцевого самоврядування складають такі елементи: правотворчі органи місцевого самоврядування, саме населення муніципального утворення, уповноважене приймати

рішення нормативно-правового характеру; правозастосовні органи та посадові особи місцевого самоврядування; муніципальні органи та організації, що забезпечують організаційно-технічні умови функціонування муніципальних структур влади, муніципальних установ та підприємств; матеріально-фінансова основа діяльності місцевого самоврядування; муніципальні установи та підприємства, які надають відповідні послуги населенню

Отже, зазначимо, що структура механізму реалізації функцій місцевого самоврядування значною мірою детермінована сутністю та змістом функцій, які воно здійснює. У зв'язку з цим, саме сутність та зміст функцій місцевого самоврядування детермінують конкретну конфігурацію механізму їх реалізації, елементний склад та принципи взаємодії між цими елементами.

Розглянута у статті проблема є досить актуальною і тому потребує подальших наукових дискусій щодо її розуміння та теоретичного і практичного обґрунтування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Акмалова А. А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-методологический аспект : автореф. дис. на соискание науч. степ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. А. Акмалова. – М., 2003.
2. Уваров А. А. Механизм реализации функций местного самоуправления / А. А. Уваров // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы международной науч. конф. (Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакяна. – М., 2006.
3. Журавский В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогин, О. Н. Ярмиш. – К., 2003.
4. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М.

В. Пітцик. – К., 2003.

5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. – М., 1997.

6. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М., 1997.

7. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.

наук : спец. 12.00.07 / О. М. Солоненко. – К., 2001.

8. Забелина Е. П. Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. П. Забелина. – Омск, 2005.

9. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіной. – Х., 2005.

10. Батанов О. В. Муниципальное право Украины : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : «Одиссей», 2008. – 528 с.

Лихачов С. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні / С. В. Лихачов // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 272–276 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10lcvcvu.pdf>

Розглядаються питання щодо сутності, змісту, форм функцій органів місцевого самоврядування в Україні. Пропонується класифікація функцій органів місцевого самоврядування та механізм їх реалізації. Пропонуються напрямки удосконалення діяльності зазначених органів по реалізації своїх функцій.

Лихачев С.В. О функциях органов местного самоуправления в Украине

Рассматриваются вопросы, касающиеся сущности, содержания, форм функций органов местного самоуправления в Украине. Предлагается классификация функций органов местного самоуправления и механизм их реализации. Предлагаются пути усовершенствования деятельности указанных органов по реализации своих функций.

Lihachev S.V. About Functions of Local Governments in Ukraine

The questions, concerning essence, the maintenance, forms of functions local self-government institutions in Ukraine are considers. The classification of functions of local self-government institutions, the mechanism of their realization and the ways of improvement of activity of the specified bodies on realization of the functions is offered.