

УДК 342.9.07

О.М. АЛТУНІНА, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: поняття, особливості, класифікація, функції, органів місцевого самоврядування

Розробка проблематики функцій суб'єктів державного (публічного) управління є важливим напрямком адміністративного права, оскільки вони визначають організаційну будову системи їх органів, тобто їх функціональну структуру, та безпосередньо пов'язані з їх соціальним призначенням та певною роллю у суспільстві та державі. Зміна функцій суб'єктів державного (публічного) управління автоматично тягне за собою зміну їх структури. Проблематика функціональної характеристики органів місцевого самоврядування була предметом досліджень В. Авер'янова, В. Барського, Ю.Битяка, О. Батанова, С. Болдирева, В. Борденюка, О. Бориславської, Г.Бублик, Ю. Делія, І.Дробуш, С. Ківалова, О. Краснікової, В. Куйбіди, І. Литвиненко, Ю. Торохтій, І. Щебетун та ін. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки. Тому метою цієї статті є з'ясування сутності та окремих видів функцій органів місцевого самоврядування.

Аналіз наукової літератури різного спрямування надав змогу зробити висновок про те, що кожна окремо взята наука дає своє визначення поняття "функція". Так, теорія держави та права оперує такими поняттями, як: "функції юридичної науки"; "функції теорії держави і права", "функції держави", "функції права", "функції демократії", "функції правотворчості", "функції юридичної відповідальності", "функції правопорядку", "функції правосвідомості", "функції правового виховання" [1-3] та ін. Наприклад,

О.Ф. Скакун, функції держави визначає як "головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність" [1, с.47]. Таке розуміння функцій є цілком обґрунтованим, оскільки функції є, так би мовити, "продовженням" цілей (мети) та завдань як держави у цілому, так і її окремих органів зокрема. Ми також підтримуємо думку вченої щодо того, що "функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави і відбиваються у компетенції, у предметі відання, у правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними [1, с.47]. Однак не можемо погодитись із ототожненням вченою таких категорій, як "компетенція", "предмет відання" та "повноваження", оскільки останні два терміни (предмет відання та повноваження) є окремими елементами компетенції. Більше того, необхідно констатувати той факт, що в юридичній літературі терміни "функція", "компетенція" та "повноваження" досить часто ототожнюються [4-5] та ін. Теж саме стосується і спеціальної наукової літератури з проблематики місцевого самоврядування [6-8].

Подібну невизначеність у застосуванні вище вказаної термінології можна помітити й у Законі України "Про місцеве самоврядування", в якому, щодо одних суб'єктів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад) законодавець використовує термін "компетенція" (ст.ст.25, 26 Закону) [9], до інших (виконавчих органів сільських, селищних, міських рад) – повноваження (ст.ст.27-39 та інших Закону) [9]. Більше того, у ст.41 цього ж Закону, щодо районних у містах рад, а також у ст.43 щодо районних і обласних рад законодавець, крім терміну "компетенція" використовує й інший – "повноваження", що видно не лише із назв вказаних статей але й їх змістовної частини. Такий підхід законодавця дає змогу зробити висновок про фактичне ототожнення ним таких категорій як "компетенція" та "повноваження", що не можна визнати обґрунтованим. Щодо терміну "функції", то він засто-

совується у багатьох статтях цього Закону, однак на відміну від компетенції та повноважень конкретних органів місцевого самоврядування не отримав чіткого закріплення в окремій його статті, що також потребує негайного виправлення.

На нашу думку, на відміну від функцій органу публічного управління, які характеризуються певним ступенем загальності (абстрактності) закріплення сфер та напрямків його діяльності, компетенція органу публічного управління характеризується певним об'ємом повноважень, якими він наділений та предметом його відання. Предметами відання органів місцевого самоврядування є питання місцевого значення, які вони мають право і зобов'язані вирішувати. Кожен орган місцевого самоврядування повинен мати свій предмет відання, впливати відповідно до своїх цілей і завдань на певні види суспільних відносин. Таким чином, предмети відання, як структурний елемент компетенції органів місцевого самоврядування можна визначити як юридичне закріплення переліку питань місцевого значення, які він має право і зобов'язаний вирішувати. Від особливостей предмету відання органи місцевого самоврядування можна поділити на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції відносяться представницькі органи місцевого самоврядування – предмети відання яких охоплюють більшість питань місцевого життя. До органів спеціальної компетенції відносяться органи, які видають окремими сферами місцевого життя чи виконують окремі функції стосовно цих сфер (виконавчі комітети, різні їх відділи, управління, комітети, комісії тощо).

У зв'язку із вище викладеним, ми не поділяємо думку, про те що “компетенція – це повноваження органу виконавчої влади або ж його права та обов'язки, надані органу державної влади для впливу на керовані об'єкти” [10, с.123], так як фактично при такому її розумінні вона ототожнюється із повноваженнями, однак, підтримуємо думку

В.Б. Авер'янова про те, що “компетенція виступає необхідним засобом як формального опосередкування, так і фактичного здійснення функцій органу виконавчої влади” [10, с.124]. Крім цього, вважаємо помилковою думку, що “компетенція – це сукупність функцій органу, його прав і обов'язків, основних форм і методів роботи” [11, с.85]. Подібну точку зору висловлює І.Л. Бачило, який вважає, що функції є складовим елементом компетенції, і визначають, “що” робить орган, виступаючи, як наслідок, правовим явищем [4, с.52]. Більш обґрунтовано вважаємо думку Б.М. Лазарева який зазначав, що елементами компетенції органу виступають не самі функції як такі, а покладені на нього загальні право та обов'язок виконувати певні функції та комплекс конкретних повноважень (прав і обов'язків), що необхідні для реалізації цих функцій [12, с.101].

На нашу думку, під компетенцією будь-якого органу необхідно розуміти предмет відання та його повноваження (права та обов'язки). Функції визначають напрями діяльності органа, тоді як компетенція вказує, що конкретно можуть або повинні робити орган (посадова особа) для реалізації зазначених функцій.

Отже, функції є об'єктивно обумовленими явищами і не можуть ототожнюватись ні з компетенцією органів місцевого самоврядування ні з їх повноваженнями.

У спеціальній науковій літературі відсутнє загальноприйняте визначення поняття “функцій органів місцевого самоврядування”. Так, Г.В. Барабашев та К.Ф. Шеремет, під вказаними функціями розуміють основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві [13, с.55]. О. Батанов функції органів місцевого самоврядування визначає як “основні напрями і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідно-

син з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України” [6, с.24]. І.В. Дробуш формулює поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні під якими розуміє “основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними” [14, с.5].

Перед тим як сформулювати власне поняття функцій органів місцевого самоврядування розглянемо їх *особливості*, до яких вважаємо доцільним віднести такі:

1) вони 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.

В теорії управління, як і в конституційному, адміністративному та муніципальному праві не має єдиного підходу щодо *класифікації функцій* управління (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування). Так, Д.М. Бахрах, С.Д. Хазанов та О.В. Дьо-

мін розглядають функції органів державної влади у двох аспектах: 1) предметному; 2) інструментальному [15, с.165-168]. Ю.М. Старилов, виділяє наступні основні функції сучасної виконавчої влади: 1) правозастосовчу; 2) правозахисну; 3) соціально-економічну; 4) функцію забезпечення законності і дотримання конституційного порядку в країні; 5) регулюючу; 6) нормотворчу; 7) охоронну (юрисдикційну) [16, с.100-101]. В.Б. Авер’янов, поділяє функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення: інформацією керованих об’єктів; необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами; впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності; зусиль щодо первісного формування та наступного удосконалення керованих об’єктів в органічному поєднанні з такими самими заходами керівних суб’єктів [17, с.71].

У спеціальній літературі з проблематики місцевого самоврядування також пропонуються різні підходи щодо класифікації функцій органів місцевого самоврядування. Так, О.А. Котельникова, І.О. Семенцова та М.Б. Смоленський, до функцій органів місцевого самоврядування відносять: забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ (питань); управління місцевою муніципальною власністю і фінансовими засобами; забезпечення розвитку відповідної території; соціально-культурне, комунально-банківське й інше обслуговування населення: охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на відповідній території; захист інтересів і прав місцевого самоврядування [18, с.81-82].

І.В. Дробуш функції органів місцевого самоврядування класифікує за такими критеріями як: об’єкти (сфери впливу), суб’єкти, способи, засоби, форми діяльності. Зокрема, залежно від різних сфер вчена розрізняє такі функції органів самоврядування: політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. За суб’єктами, тобто органами, що здійснюють муніципальну діяльність на функції сільських, селищних рад, міських рад, районних та обласних рад. Залежно від спосо-

бів, засобів і методів муніципальної діяльності, які знаходяться в певній послідовності та є необхідними для реалізації функцій місцевого самоврядування [14]

В. Чушенко і В. Куйбіда називають такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади; контрольну функцію [19, с.189-190].

В. Борденюк виокремлює три основні функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню [20, с.69].

В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та М.О. Баймуратов до загальних функцій органів місцевого самоврядування відносять: політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну [21, с.174].

На нашу думку, функцій органів місцевого самоврядування необхідно об'єднати у такі групи: загальні, спеціальні та забезпечувальні (допоміжні). Оскільки діяльність органів місцевого самоврядування охоплює широке коло питань місцевого значення, які до того ж, є об'єктом їх діяльності, але не отримали належного законодавчого закріплення, що ускладнює розмежування таких категорій як "питання місцевого значення" та "питання загальнодержавного значення", то дослідити весь комплекс їх функцій неможливо. Тому ми приведемо перелік загальних (основних) функцій органів місцевого самоврядування, які найбільш повно відображають основні напрямки їх діяльності та ту роль (призначення) яке вони виконують у суспільстві.

Вважаємо доцільним до загальних функцій органів місцевого самоврядування віднести такі:

1) вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на підвідомчій їм території та враховуючи державні інтереси;

2) забезпечення виконання на своїй території загальнодержавних нормативних актів, комплексного соціально-економічного розвитку;

3) здійснення керівництва підприємствами (об'єднаннями, організаціями і установами), які є їх комунальною власністю;

4) розпорядження рухомим і нерухомим майном, доходами місцевих бюджетів, іншими коштами, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад;

5) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням;

6) затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням;

7) встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;

8) забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів;

9) забезпечення участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та суспільно-державних справ;

10) забезпечення задоволення потреб населення у соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво важливих послугах.

Наведені (загальні) функції органів місцевого самоврядування носять не лише теоретичне але й практичне спрямування, у зв'язку з чим, пропонуємо закріпити їх у чинному Законі України "Про місцеве самоврядування".

Спеціальні функції, органів місцевого самоврядування залежать від правового статусу та специфіки діяльності їх окремих видів. Так, мабуть ніхто не буде заперечувати того, що окремими (спеціальними) функціями щодо вирішення питань місцевого значення наділені такі суб'єкти місцевого самоврядування як: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської,

селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Наприклад, призначенням функцій представницького органу місцевого самоврядування є вираження волі територіальної громади, надання їй загальнообов'язкового характеру, здійснення від його імені влади. Функції виконавчих органів місцевого самоврядування полягають у здійсненні управлінської, владно-організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих безпосередньо територіальною громадою або її представницьким органом. Так, функції виконавчих комітетів спрямовані на забезпечення діяльності відповідних рад, у зв'язку з чим вони здійснюють координуючі, розпорядницькі та забезпечуючі функції, які полягають: у попередньому розгляді проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що виносяться на розгляд ради; у координації діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховуванні звітів про роботу їх керівників тощо.

Функції забезпечення, виконують кадрові апарати, господарчі підрозділи, органи та підрозділи матеріально-фінансового забезпечення тощо. Забезпечувальні функції спрямовані на забезпечення реалізації (здійснення) основних функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Забезпечувальні функції мають внутрішньо-організаційний характер. Однак, з одного боку, не заперечуючи їх важливість, з другого – відмітимо їх більш теоретичне ніж практичне значення. Теж саме стосується і спеціальних функцій органів місцевого самоврядування.

Функції органів місцевого самоврядування можна також об'єднати на ті, які є власними (самоврядними) та ті, які органи місцевого самоврядування делегували, як від

органів виконавчої влади, так і органам виконавчої влади. Характеристиці власних (самоврядних) та делегованих функцій органів місцевого самоврядування ми плануємо присвятити окрему статтю.

Підводячи підсумок розгляду *функцій органів місцевого самоврядування*, вважаємо доцільним визначити їх як окремі напрямки їх діяльності здійснювані відповідно до мети їх утворення та діяльності та у межах точно окреслених завдань, що на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення, і які деталізуються у їх повноваженнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
2. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – К. : Юрінком Інтер, 1994. – 236 с.
4. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / И. П. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
5. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных споров / В. К. Мамутов. – М. : Юрид. лит., 1964. – 234 с.
6. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О. В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21-24.
7. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов : учеб. пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1982. – 232 с.
8. Куйбіда В. Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз / В. Куйбіда // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 296–302.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
11. Советское строительство : учебник / под ред. А. А. Безуглова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 378 с.
12. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит.-ра, 1972. – 280 с.
13. Барабашев Г. Советское строительство : учебник / Г. Барабашев, К. Шеремет. – 2-е изд. – М., 1981. – 300 с.
14. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / І. В. Дробуш ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2002. – 14 с.
15. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.
16. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002– . – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 728 с.
17. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : ТОВ “СОМІ”, 1999. – 263 с.
18. Котельникова Е. А. Административное право : учебник / Е. А. Котельникова, И. А. Семенова, М. Б. Смоленский. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. – 352 с.
19. Куйбіда В. Система місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 186–194.
20. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого / В. Борденюк // Віче. – 1998. – № 7. – С. 63–79.
21. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фризький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування / О. М. Алтуніна // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 8–13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>

З'ясовуються поняття та особливості функцій органів місцевого самоврядування, проводиться їх класифікація за різними критеріями, характеризуються окремі види цих функцій.

Алтунина О.Н. Сущность и виды функций органов местного самоуправления

Определяются понятие и особенности функций органов местного самоуправления, проводится их классификация по разным критериям, характеризуются отдельные виды этих функций.

Altunina O.N. Essence and Kinds of Functions of Local Governments

Are defined concept and features of functions of local governments, their classification by different criteria, характеризуются separate kinds of these functions is spent.