

ФУНКЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті дається комплексний аналіз функцій як складової інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Досліджуються питання щодо реалізації функцій представницьких органів місцевого самоврядування. За останні п'ять років відбулось багато позитивних змін завдяки яким і відбулося зміцнення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Досліджено думки багатьох відомих вчених щодо поняття функцій та співвідношення їх з поняттям компетенції. Проаналізовано основні функції та повноваження, які законом покладаються на представницькі органи місцевого самоврядування та їх практичний вплив на інституційну спроможність. Визначено, що важливим для науки є питання про систематизацію повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження можна класифікувати через призму функцій органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: представницький орган, місцеве самоврядування, функції представницьких органів місцевого самоврядування, інституційна спроможність представницьких органів місцевого самоврядування.

Ros Olha

National Academy of Public Administration the
Office of the President of Ukraine

FUNCTIONS AS A COMPONENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY OF REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Summary. The article provides a comprehensive analysis of functions as a component of the institutional capacity of representative bodies of local self-government. Issues related to the implementation of the functions of representative bodies of local self-government are studied. Over the past five years, there have been many positive changes that have strengthened the institutional capacity of local governments in Ukraine. The opinions of many famous scientists on the concept of functions and their relationship with the concept of competence have been studied. The main functions and powers assigned by law to representative bodies of local self-government and their practical impact on institutional capacity are analyzed. It is determined that the question of is important for science systematization of powers of local governments. Powers can be classified through the prism of organ functions Local Government. As an important element of the legal status of representative bodies of local self-government, the functions determine the specific and substantive certainty of these main bodies in the system of self-government. They are a kind of basis on which the powers, forms and methods of local councils are formed. All the functions of local councils together create a complex dynamic system that expresses the most characteristic features of councils. Thus, representative bodies (councils) are elected, it follows that their main function is to identify and reflect the views, attitudes and interests of their constituents, ie members of the local community and their design in the form of binding decisions on local issues. Also, depending on the direction of municipal activities of representative bodies, in addition to internal object functions, there are also external object functions – foreign economic, foreign social, foreign cultural, foreign environmental. Functions are derived from the goals and objectives of local governments, functions arise, are implemented and developed in accordance with the tasks to be performed by local governments in Ukraine. But it is clear that the representative bodies of local self-government perform their functions on a permanent basis and throughout their existence.

Keywords: representative body, local self-government, there are representatives of local self-government, institutional capacity of representative bodies of local self-government.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні йде процес формування громадянського суспільства і до його важливих елементів входить інституції представницької демократії. Професійність представницького органу місцевого самоврядування його спроможність прийняті вчасні, вірні рішення які відображають точку зору як громади так і влади, коли потрібно піти на компроміс, що дозволить уникнути конфлікту. Але представницька влада, нажал не завжди, прийнятна особливо коли вона неспроможна виконувати ті обов'язки і функції, які на неї покладені.

Становлення і розвиток функцій представницьких органів місцевого самоврядування (далі – ПОМС) заходяться на шляху розбудови та становлення місцевої демократії тому і перебувають в центрі інтересів наукової спільноти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій присвячених теоретичним питанням та проблемам представницьких органів влади, знайшли своє відображення в дослідженнях багатьох учених, серед них Г. Атаманчук, Ю. Бисага, В. Борденюк, І. Дробуш, Б. Лазарев, Н. Скрипченко, Ю Тихомиров та ін. Та у спеціальній науковій літературі відсутнє загальноприйняте визначення поняття «функцій органів місцевого самоврядування».

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Слід зазначити, що ПОМС за останні п'ять років зазнали суттєвих, як внутрішніх так зовнішніх, змін. Зміна структури, забезпечення ресурсної частини та територіального устрою. Саме завдяки позитивним змінам і відбулося зміцнення інституційної спроможності ПОМС. Все це відобразилось і на

функціях ПОМС та нажалі не знайшло чіткого відображення в законодавчій базі. Саме тому функції ПОМС потребують додаткового аналізу та відповідних уточнень та законодавчого визначення, з урахування обставин, що склалися.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вироблення на основі комплексного аналізу сучасної наукової літератури концептуального підходу до розуміння поняття функції ПОМС як складової інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Оскільки будь-який представницький орган на всіх рівнях виконує притаманні (характерні для свого рівня) функції то їх належне визначення та закріплення має значний вплив на інституційну спроможність. Дослідження щодо ролі та функцій представницьких органів, в розвитку регіонів країни є досить актуальними в науці державного управління.

Велику увагу розподілу функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування приділяє відомий вчений В. Борденюк «при розподілі функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування компетенція представницького органу місцевого самоврядування має бути похідною від компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів – від компетенції відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці територіальні громади. В результаті такого підходу, вирішення переважної більшості питань місцевого значення, за винятком тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі, має бути віднесено до повноважень відповідних рад» [3, с. 148–149]. Вважаємо, що вирішивши питання взаємодій між сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами на принципово іншій концептуальній основі може часткового посилити інституційну спроможність ПОМС.

На думку ж Г. Атаманчука, [1, с. 547] сукупність функцій та повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей є компетенцією.

Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) та інші закони наділяють місцеві ради повноваженнями – правами й обов'язками, які впливають із завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд з цими передумовами є повноваження ПОМС, тобто їх права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського, соціального і культурного будівництва. Тобто повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями місцевих рад.

Аналізуючи різні підходи до поняття представництва маємо підстави визначити представницькі інститути як такі владні органи, які формуються шляхом виборів, що відповідає шостому принципу здійснення місцевого самоврядування (ст. 4 Закону), відповідно, вони покликані захищати інтереси суб'єктів виборчого процесу. З цього випливає, що явище представництва полягає у делегуванні народом представницькому

інституту повноважень та їх здійснення цим інститутом. Тобто поняття «представницький орган» визначається тим, що він представляє чийсь інтереси.

Отже, представницькі органи (ради) є виборними, з цього випливає, що їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів їх виборців тобто членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення.

Як слушно зазначає з цього приводу відомий вчений В.І. Васильєв, «головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності» [2, с. 42–43].

На думку науковців Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, «якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування та розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються залежно від історичної стадії суспільства, об'єктивних і суб'єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб та інтересів. Тому сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб'єктів та носіїв влади» [6, с. 10]. Таке твердження є цілком виправданим, адже враховуючи зазначені фактори ПОМС підвищують ефективність свої діяльності, реалізуючи свої владні повноваження.

До ПОМС Конституція України та Закон відносять сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

У частині 2 статті 10 Закону обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом та повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Важливим для науки муніципального права є питання про систематизацію повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження можна класифікувати через призму функцій органів місцевого самоврядування, у тому числі і за силою власного впливу: управлінські функції, регулюючі, розрахунково-аналітичні, організаційні, контрольні [13, с. 127].

У функціях представницьких органів місцевих рад найбільш повно розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування. Як важливий елемент правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування функції обумовлюють конкретно-предметну визначеність цих основних органів у системі самоврядування. Вони є своєрідною основою на якій і формуються повноваження, форми й методи діяльності місцевих рад.

Функції – це зумовлені соціальним призначенням представницьких органів місцевого самоврядування в Україні основні напрями або види

діяльності рад по здійсненню завдань, визначених Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування, іншими законами і нормативними актами.

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.

Існують різні наукові підходи до визначення видів функцій ПОМС. Так, Н. Скрипченко на основі аналізу повноважень визначених законом виокремлює наступні функції притаманні представницьким органам місцевого самоврядування, «нормотворча, правозахисна, установча, контрольна» [12]; І. Дробуш на основі сформульованого поняття терміну «муніципальна технологія» виділила технологічні функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні «бюджетно-фінансові, нормотворчі, інформаційні» та інші функції [8]; В. Борденюк у своєму дисертаційному дослідженні говорить, що «представницьким органам місцевого самоврядування притаманні єдині соціально-політичні функції (представницька, нормотворча, установча, контрольна, бюджетна), які є системоутворюючими чинниками підсистеми представницьких органів і відображають їх специфічну роль у механізмі держави» [4].

Таким чином, комплекс функцій у певному обсязі враховують в процесі своєї діяльності всі ради в цілому як на базовому, так і на регіональному рівнях. Разом з тим, у кожному з цих рівнів існує певна диференціація функцій, окреслена роль кожної ради як виконавця тієї чи іншої функції.

Вважаю, що критеріями класифікації функцій представницьких органів місцевого самоврядування можуть бути: правова, організаційна та матеріально-фінансова в межах повноважень визначених законом про місцеве самоврядування та іншими законами; територіальні межі здійснення повноважень рад; конкретні сфери діяльності місцевого самоврядування; завдання, які вирішують ці ознаки на певному етапі діяльності рад; способи впливу цих органів на певні об'єкти тощо.

Оскільки, відповідно до п. 2 ст. 23 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, функції територіальних громад реалізуються переважно через відповідні ради та їх органи.

Яке ж бачення функцій та компетенцій відомих вчених? В. Авер'янов говорить, що «компетенція виступає необхідним засобом як формального опосередкування, так і фактичного здійснення функцій органу виконавчої влади» [7, с. 124], Б. Лазарева зазначав, що «елементами компетенції органу виступають не самі функції як такі, а покладені на нього загальні право та обов'язок виконувати певні функції»

[9, с. 101] можна погодитися, що сам же комплекс тих чи інших повноважень, тобто наявність прав та обов'язків необхідна тільки для реалізації наданих функцій.

Науковцями в галузі державного будівництва, зокрема С.Г. Серьогіною, зазначається, що компетенція органу публічної влади окреслюється за допомоги максимально конкретних формулювань, які дозволяють дати цілком однозначну відповідь на питання: що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямків суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя, згідно з його стратегічними цілями і завданнями. Складові елементи компетенції дозволяють максимально чітко визначити правове положення конкретного органу як суб'єкта владних правовідносин. Державно-владним установленням компетенції чітко фіксуються обсяг і зміст діяльності того чи того суб'єкта. Одночасно проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів, що співвідносяться з ним як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», іншими словами, закріплюється певний порядок розподілу всієї сукупності державних функцій [5, с. 45–46]. Функції представницьких органів місцевого самоврядування виходять з функцій територіальних громад як основних, оскільки соціальна роль місцевого самоврядування розкривається у функціях їх представницьких органів. При цьому функції є основою, базою, з яких випливають повноваження, форми й методи діяльності сільських, селищних, міських рад.

Виходячи з основних властивостей функцій представницьких органів місцевого самоврядування, до яких слід віднести їх загальність, стабільність, мету та їх зв'язок з територіальною громадою. Основні і постійні функції представницьких органів місцевого самоврядування, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з загальними державними інтересами. Це – нормотворча, представницька, управлінська, координаційна, інформаційна, планування та бюджетно-фінансова, які здійснюють представницькі інституції.

До того ж, відповідно до різних сфер, розрізняють політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні як внутрішні об'єктні функції.

Залежно від спрямованості муніципальної діяльності представницьких органів окрім внутрішніх об'єктних функцій розрізняють ще зовнішні об'єктні функції – зовнішньо-економічну, зовнішньо-соціальну, зовнішньо-культурну, зовнішньо-екологічну.

Об'єктні функції зосереджуються у сфері діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема, зовнішні функції розкривають роль цих органів у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики.

Реалізуються функції представницькими органами місцевого самоврядування не лише організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Усі функції місцевих рад в сукупності створюють складну динамічну систему, яка виражає найбільш характерні риси рад.

Висновки і пропозиції. Як бачимо існують різні підходи науковців для визначення функцій ПОМС. Але функції є основою, базою, з яких випливають повноваження, форми й методи діяльності сільських, селищних, міських рад.

Проведений аналіз щодо визначення поняття функцій ПОМС як складової інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, дає змогу зробити такі висновки: представницькі органи (ради) є виборними, з цього випливає, що їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення; функції ПОМС є похідними від мети та завдань органів місцевого самоврядування; функції виникають, здійснюються, змінюються і розвиваються відповідно до потреб. Функції ПОМС не мають чіткого визначення у спеціальному законодавстві. Але чітко просліджується, що свої функції представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють на постійній основі і протягом всього часу свого існування.

Так, проблема законодавчого закріплення функцій вирішила б проблему усталеної класифікації та позитивно вплинула б на інституційну спроможність ПОМС. Оскільки, у науковій спільноті не існує єдиного підходу ні до самого поняття ні до класифікації функцій ПОМС, тому варто звернути увагу на законодавчо визначені повноваження і знайти оптимальний підхід до їх класифікації. Створення єдиного класифікатора функцій ПОМС позитивно вплине на їх інституційну спроможність.

На основі викладеного матеріалу пропонуємо таке визначення: функції представницьких органів місцевого самоврядування – це сукупність правових способів та організаційних, матеріальних та фінансових засобів що дозволять реалізовувати повноваження надані законом місцевим радам.

Перспективними також можуть бути подальші дослідження класифікації функцій представницьких інституцій місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекц. Москва : Омега-Л, 2004. 282 с.
2. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муниципальное право Украины. Ужгород : Лира, 2008. 338 с.
3. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія]. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
4. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. д-ра. юрид. наук:12:00:02. Київ, 2009. 36 с.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.
6. Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І. та ін. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
8. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації : монографія. Рівне : Овід, 2015. 540 с.
9. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. Москва : Юрид. лит-ра, 1972. 280 с.
10. Локк Дж. О государственном правлении. Избранные философские произведения. Москва, 1960. Т. 2.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 24. 170 с.
12. Скрипченко Н., Босов А. Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на основі моніторингу стійкого розвитку адміністративних районів. *Держ. упр. та місц. самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3(3). С. 243–254.
13. Тихомиров Ю.А. Полномочия органов исполнительной власти. *Исполнительная власть в Российской Федерации*. Москва, 1996. С. 26–28.

References:

1. Atamanchuk, G.V. (2004). *Teorya gosudarstvennogo upravleniy* [Theory of public administration: a course of lectures]. Moskva: Omega-L, p. 282.
2. Bisaga, Y.M., Rogach, O.Y., & Bachynska, A.V. (2008). *Municipalne pravo Ukrainy* [Municipal law of Ukraine]. Uzhhorod: Lira, p. 338.
3. Bordenyuk, V.I. (2007). *Misceve samovryaduvannya ta derzhavne upravlinnya: konstytucijno-pravovi osnovy spivvidnoshennya ta vzyemodiyi: monografiya* [Local self-government and public administration: constitutional and legal foundations of relations and interaction: monograph]. Kyiv: Parliamentary edition, p. 576.
4. Bordenyuk, V.I. (2009). *Spivvidnoshennya miscevego samovryaduvannya ta derzhavnogo upravlinnya: konstytucijno-pravovi aspekty: avtoref. dys. d-ra. yuryd. nauk* [Correlation of local self-government and public administration: constitutional and legal aspects: author's ref. dis. Dr. jurisprudence]. Kyiv, p. 36.
5. Seryogina, S.G. (2005). *Derzhavne budivnytstvo i misceve samovryaduvannya v Ukrayini: pidruchnyk dlya studentiv vyshshyx navchalnyx zakladiv* [State construction and local self-government in Ukraine: textbook for students of higher educational institutions]. Harkiv: Pravo, p. 256.
6. Nyzhnyk, N.R., Dubenko, S.D., Melnychenko, V.I. and others (2000). *Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: organizacijno-pravovi zasady: Navch. posib.* [Public administration in Ukraine: organizational and legal principles: Textbook]. Kyiv: In Yure.
7. Averyanov, V.B. (2003). *Derzhavne upravlinnya: problemy administratyvno-pravovoyi teoriyi ta praktyky* [Public administration: problems of administrative-legal theory and practice / for general. ed]. Kyiv: Fakt.
8. Drobush, I.V. (2015). *Socialna funkciya miscevego samovryaduvannya v Ukrayini ta konstytucijno-pravovi problemy yiyi realizaciyi: monografiya* [Social function of local self-government in Ukraine and constitutional-legal problems of its implementation: monograph]. Rivne: Ovid, p. 540.

9. Lazarev, B.M. (1972). Kompetenciya organov upravleniya: Pravovie problemu oformleniya i realizacii [Competence of management bodies: Legal problems of registration and realization]. Moskva: Yuryd. lit-ra, p. 280.
10. Locke, J. (1960). O gosudarstvennom pravlenii. Izbranie filosofskie proizvedenia [On government. Selected philosophical works]. Moscow, Vol. 2.
11. (1997) Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of 21.07.1997 № 280/97-VR // Vidom. Verkhov. Council of Ukraine], № 24, p. 170.
12. Skrypchenko, N., & Bosov, A. (2009). Udoskonalennya diyalnosti organiv misceвого samovryaduvannya na osnovi monitoryngu stijkogo rozvytku administratyvnyx rajoniv [Improving the activities of local governments on the basis of monitoring the sustainable development of administrative districts]. Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia: zb. nauk. pr. / redkol.: S.M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. Dnipro: DRIDU NADU. Issue 3(3), pp. 243–254.
13. Tikhomirov, Y.A. (1996). Polnomochia organov ispolnitelnoj vlasti. Ispolnitelnaya vlast v Rossijskoj Federacii [Powers of executive authorities. Executive power in the Russian Federation]. Moskva, pp. 26–28.