

UDC 342.922



*Хохленко Ольга Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного та
адміністративного права
юридичного факультету
Інституту управління, технологій та права
Державного університету інфраструктури*

та технологій



*Хохленко Віра Миколаївна,
старший викладач кафедри кримінального
права юридичного факультету
Інституту управління, технологій та права
Державного університету інфраструктури
та технологій,
м. Київ, Україна*

FUNCTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE DECENTRALIZATION REFORM

***Annotation.** The article examines the functions of local self-government, their classification, and the functions of representative bodies of local self-government.*

***Keywords:** local self-government, decentralization, reform, representative bodies of local self-government, classification.*

***Summary.** Local self-government is one of the central institutions of public authority undergoing reform. Decentralization reform in Ukraine is one of the priorities of the state, which will promote both the development of local self-government and the economic development of the country as a whole. The key to reforming the basic level of local self-government is to bring together a small number of local councils, which will be able to assume most of their powers. That is, the transition to a new phase of decentralization reform involves a change of territorial structure at district and community level, a clear delineation of powers and functions of control at different levels of government, and the development of forms of local democracy. It is not only about finding new directions of local self-government activity, but also about updating existing ones, filling them with new content that will meet the needs of society.*

The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" lacks a clear list of functions of local self-government. The availability of such functions can be interpreted based on the powers of local governments. This position of the legislator is not justified, since the concepts of "powers" and "functions" have different meaningful content.

That is, it is very important to differentiate between the functions and powers of local self-government bodies as well as local state administrations. Such inconsistencies may arise between district state administrations and local

governments of villages, settlements and cities (district subordination), district councils; between regional state administrations and local self-government bodies (regional subordination) and regional councils. This situation is that the old mechanisms for delimiting the functions and powers of local authorities have been ineffective and the new ones are not yet operational. The main disadvantages of the current system of distribution of competences between local self-government bodies and local state administrations are: unclear distribution of powers between local and state authorities at subregional and regional levels; imperfect system of control over the activity of local self-government bodies; the imperfection of the institute of delegation of powers and the corresponding means of restraint and counterbalance; unification of powers of local self-government bodies of territorial communities irrespective of their category, population and material support.

And after the adoption of a number of laws on decentralization of powers, duplication of powers and functions between local governments at different levels and executive authorities will be eliminated therefore, an important issue in local government development is the consolidation of the system of its functions at the legislative level. Fixing functions as real legal instruments is the legal guarantor of their implementation. The functions of local governments include a broad cultural and social content, since they contribute to the development of democracy in society and to the realization of the rights of the territorial community.

***Keywords:** local self-government, decentralization, reforms, representatives of local self-government bodies, classification.*

Метою статті є дослідження функцій місцевого самоврядування, їх класифікація та характеристика функцій представницьких органів місцевого самоврядування.

Наукове дослідження функцій органів місцевого самоврядування та функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні здійснювали такі науковці як: О. В. Чернецька, Г.В. Барабашев та К.Ф. Шеремет, І.В. Дробуш, Гливік А. О., Ладонько Л. С., В. Ф. Погорілко та О. Ф. Фрицький, Б.А.Руснак, О.А.Котельникова, Н.В. Заяць та ін.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є одним із центральних інститутів публічної влади, який перебуває в процесі реформування. Реформа децентралізації в Україні є одним з пріоритетних завдань, що стоїть перед державою. Вона сприятиме як розвитку місцевого самоуправління так і економічному розвитку країни в цілому. Ключовим моментом реформування базового рівня місцевого самоврядування є об'єднання малочисельних місцевих рад, які стануть спроможними перебирати на себе більшість повноважень. Тобто, перехід до нового етапу реформи децентралізації передбачатиме зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій на різних рівнях управління, а також розвиток форм місцевої демократії. Мова йде не тільки про пошук нових напрямів діяльності місцевого самоврядування, а й про оновлення вже існуючих функцій, наповнення їх новим змістом, який відповідатиме потребам суспільства.

Виклад основного матеріалу. Питання функцій місцевого самоврядування, як інституту громадянського суспільства, є досить актуальним

в контексті стрімкого розвитку суспільних відносин та трансформації політичної системи країни. Трансформаційні процеси, що активно проходять в нашій державі, призводять до необхідності переосмислення сутності та призначення місцевого самоврядування, відповідно, й зміну його функцій.

Правова природа функцій місцевого самоврядування безпосередньо впливає із сутності народовладдя, можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідним суб'єктом місцевого самоврядування. Функціями місцевого самоврядування є основні напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції і законів України. В силу свого специфічного статусу, органи місцевого самоврядування мають надзвичайно широкий спектр функцій, від реалізації яких залежить ефективність місцевого самоврядування в цілому.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутній чіткий перелік функцій місцевого самоврядування. Наявність відповідних функцій можна тлумачити, виходячи із повноважень органів місцевого самоврядування. Така позиція законодавця не є обґрунтованою, оскільки поняття «повноваження» та «функції» мають різне змістовне наповнення.

На думку Г.В. Барабашева та К.Ф. Шеремета, під функціями місцевого самоврядування слід розуміти основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві. 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 взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України». І.В. Дробуш вказує, що оскільки місцеве самоврядування є суспільною, громадською інституцією, тому його функції, а також і функції представницьких органів місцевого самоврядування мають громадський, а не державний характер [1, с. 186].

Функції місцевого самоврядування є автономними, відокремленими від функцій держави. Однак, повністю відокремлювати функції місцевого самоврядування від функцій держави не можна, оскільки для забезпечення становлення громадянського суспільства функції місцевого самоврядування повинні доповнювати функції держави, перебувати з останніми в тісному взаємозв'язку та бути взаємообумовленими.

Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. Так, за об'єктно-цільовою характеристикою функції органів місцевої влади можна поділити на: бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворчі, соціально-культурні, екологічного контролю, політичні тощо; за суб'єктами місцевого самоврядування: функції територіальних громад, місцевих рад, виконавчих органів, сільських, селищних і міських голів, органів самоорганізації населення тощо [5, с.3].

Також, до основних функцій місцевого самоврядування можна віднести наступні функції: забезпечення права громадян на участь в управлінні

державними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст; надання громадянам різноманітних послуг; встановлення зборів та податків.

О.А. Котельникова до функцій місцевого самоврядування відносить: забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ; 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. Однак, дана позиція є спірною, оскільки автор перелічує не самі функції, а змістовне наповнення окремих функцій. Як приклад, забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ входить до змісту політичної функції, а забезпечення режиму законності на відповідній території реалізується за допомогою правоохоронної функції місцевого самоврядування [1, с. 183].

Слушною є позиція Б.А. Руснак з приводу змістовного наповнення окремих функцій місцевого самоврядування. Так, на її думку, політичні функції покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні громадянами органів місцевого самоврядування. Економічні функції полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо. Екологічна функція полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [1, с.184].

На сьогодні, є досить актуальним питання щодо розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Такі неузгодженості можуть виникати між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами. Дана ситуація полягає в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях неефективні, а нові ще не працюють. Основними недоліками чинної системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є нечіткий розподіл повноважень на субрегіональному та регіональному рівнях, недосконала система контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування, недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їхньої категорії, чисельності населення та матеріального забезпечення [5, с.4].

Функції та повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій базуються на принципах галузевої компетенції, яку можна поділити на: виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя; виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (наприклад, управління комунальною власністю). Іншими способами розмежування функцій і повноважень є договори і угоди, що конкретизують відповідно до закону взаємні права й обов'язки.

Вказані недоліки будуть вирішені після прийняття низки законів щодо реформування органів місцевого самоврядування. Відповідно дублювання повноважень та функцій між органами місцевого самоврядування на різних рівнях та органами виконавчої влади буде усунуто. З метою подолання зазначених недоліків, систему розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування буде реформовано в напрямі її децентралізації, тобто максимального передання повноважень органам місцевого самоврядування, а також регіональній владі. Відповідно й зміняться функції місцевих рад.

У функціях представницьких органів місцевих рад найбільш широко проявляється соціальне призначення місцевого самоврядування. Як суттєвий елемент правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування функції обумовлюють конкретно-предметну визначеність цих органів у системі місцевого самоврядування. Вони є своєрідною основою, з якої витікають повноваження, форми й методи діяльності рад.

Саме функції місцевих рад характеризують їх як представницьких органів місцевої публічної влади, а місцеве самоврядування як публічну підсистему організації влади в державі. В них проявляються не тільки сутність і принципи функціонування місцевих рад, а й закономірності та особливості місцевого самоврядування в Україні. Зміст функцій представницьких органів місцевого самоврядування зумовлений рядом об'єктивних і суб'єктивних чинників, зокрема, рівнем конституційного розвитку суспільства і держави, особливостями організації публічної влади в державі, рівнем розвитку політичної системи тощо. Функції відображають змістовну діяльність представницьких органів і значною мірою характеризують їх сутність [6, с.94].

На сьогодні, законодавство наділяє місцеві ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування передбачає в даний спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення.

Так, згідно зі ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України від 28 червня 1996 р., цим та іншими законами». Цим самим, Конституція України від 28 червня 1996 р. визнала місцеві ради основним носієм функцій і повноважень територіальної громади.

На думку В. Ф. Погорілка та О. Ф. Фрицького, під функціями представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти основні сторони

соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, які втілюються в конкретні напрями і види діяльності рад щодо здійснення завдань, визначених законами та іншими нормативними актами [6, с. 94].

Якщо розглядати функції представницьких органів місцевого самоврядування як прояв певного виду діяльності в тій чи іншій сфері, то варто акцентувати увагу на наступних двох аспектах - суб'єктивному та об'єктивному. Суб'єктивний аспект полягає в тому, що місцеве самоврядування, як підсистема публічної влади, в межах об'єктивних можливостей, має певну свободу вибору не тільки сфер впливу, а й можливостей цілеспрямованої та доцільної діяльності. Об'єктивний аспект охоплює можливості відповідної діяльності та прийняття конкретного рішення. Об'єктивна сторона в діяльності публічної влади на місцях полягає в досягненні поставленої мети відповідно до соціальних закономірностей. Поряд із цим, вид діяльності, який входить в поняття функції, складається не просто із різнорідних дій, а являє собою цілну, виокремлену систему дій, які відрізняються від інших функцій влади. Однак це не виключає тісної взаємо-зумовленості функцій. Тільки у своєму взаємозв'язку функції характеризують соціально-політичне призначення та сутність місцевих рад як представницьких органів народовладдя. Наявність специфічних особливостей у представницьких органів місцевого самоврядування не виключає можливості виділити те спільне, що дає підстави вважати їх різносторонню діяльність самостійними функціями [6, с. 94].

Таким чином, функції представницьких органів місцевого самоврядування це: взаємопов'язані та взаємозумовлені напрями та види діяльності щодо реалізації самоврядних повноважень в найважливіших сферах життєдіяльності територіальної громади; вони мають соціальне призначення, оскільки випливають із представницького статусу місцевих рад та принципів депутатського мандату; через функції реалізуються права та обов'язки місцевих рад, які передбачені Конституцією та законами України; форми реалізації функцій зумовлені конституційно-правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування та їх місцем в системі органів публічної влади [6, с. 94].

Під функціями представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти зумовлений соціально-політичним призначенням, комплекс взаємопов'язаних, взаємозумовлених та визначених конституційно-правовим статусом, основних напрямків та видів діяльності місцевих рад, які знаходять свій вираз і конкретизацію у повноваженнях, визначених Конституцією та законами України в межах своєї компетенції щодо здійснення завдань місцевого самоврядування.

Отже, серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення приділяється оптимізації територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування, розподілу функцій між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, удосконаленню локальної нормативно-правової бази стосовно розбудови місцевого самоврядування, забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази, підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню доходної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат – достойний життєвий рівень населення територіальної громади.

Оптимізація територіальної організації місцевого самоврядування передбачає зміну інституційної основи для районів та областей. Обласні ради матимуть власні виконавчі органи. Повноважень на рівні області значно поменшає – обласні ради будуть лише вирішуватися питання суто регіонального рівня, такі як: спеціалізована освіта і медицина, регіональна транспортна інфраструктура, розвиток культури, спорту та туризму, розвиток регіону. Більшість повноважень буде передано на рівень громади. При цьому функції та повноваження районних та обласних рад значно скоротяться. Районні та обласні ради будуть позбавлені невласливих їм функцій і повноважень, які будуть передані на рівень громади. Основними сферами відповідальності району будуть утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району, транспортна інфраструктура районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю. Основними сферами відповідальності області будуть питання суто регіонального рівня: спеціалізована освіта і медицина, регіональна транспортна інфраструктура, розвиток культури, спорту та туризму, розвиток регіону.

Висновок. Важливим питання в умовах розвитку місцевого самоврядування є закріплення системи його функцій на законодавчому рівні. Закріплення функцій як реальних правових інструментів є юридичним гарантом їх здійснення. Функції органів місцевого самоврядування містять в собі широке культурне та соціальне наповнення, адже сприяють розвитку демократії у суспільстві та забезпеченню реалізації прав територіальної громади.

Література:

1. Гливік А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України / А.О.Гливік// Актуальні проблеми політики.- 2016.-Вип.58 - с.180-189.
2. Давидович С.Н. Сучасні підходи до реформування місцевого самоврядування / С.Н. Давидович// «Молодий вчений».- № 5.1 (45.1).- 2017.- с.20-24.
3. Заяць Н.В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування/ Н.В. Заяць// Юридичний вісник.- 2011.-№3.- сС.34-39.
4. Ковальова О. М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування/О.М. Ковальова// Режим доступу:<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/3/02.pdf>.
5. Ладонько Л.С. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України /Л.С. Ладонько //Theory and Practice of Public Administration.- 2016.-№ 4. - с.1-6.
6. Чернецька О.В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенцій представницьких органів місцевого самоврядування/О.В. Чернецька//Часопис Київського інституту права. - 2011.- № 2.- с.93-96.