

DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.33>

УДК 351/354

Мальцев Устин Валерійович

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ФУНКЦІЙНІ ОЗНАКИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Формування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні можна розглядати як складову загальнодержавних перетворень. У зв'язку з цим питання про функційне призначення місцевого самоврядування має не лише теоретичне, а й практичне значення.

У дослідженні наголошено, що функційні ознаки відбивають взаємодію елементів системи місцевого самоврядування між собою в рамках сформованої структури і взаємодію системи з іншими системами. Незважаючи на те, що функції мають комплексний, синтезований характер, не слід ототожнювати функції місцевого самоврядування як конституційного інституту й функції органів місцевого самоврядування. Тому функції інституту місцевого самоврядування зумовлюють зміст і види функцій окремих його структурних елементів (наприклад, органів), а ті у свою чергу визначають компетенцію органів місцевого самоврядування, яка має найбільш повно відповідати соціальному призначенню й публічній природі інституту місцевого самоврядування.

Підкреслено, що будучи більш динамічним проявом місцевого самоврядування, ніж його організаційна структура, функції породжують значно більшу різноманітність. Саме функції, будучи змістовною характеристикою, виявляються як різноманіття форм розвитку, зокрема й організаційних структур, з чого складається динаміка і виявляється специфіка місцевого самоврядування. Сучасний досвід місцевого самоврядування дає підстави для твердження, що функційна основа місцевого самоврядування припускає наявність таких загальних фінансово-економічних основ і принципів, як економічна і фінансова самостійність території, самофінансування і самозабезпечення; співмірність рішень муніципальних органів матеріально-фінансовим можливостям місцевого самоврядування.

Проведене дослідження дає можливість зробити висновок про нерозривний зв'язок між різними теоріями місцевого самоврядування та їх прямий вплив на формування функційної основи місцевого самоврядування. Водночас проведений теоретичний аналіз засвідчив, що в сучасних умовах доводиться діяти на основі синтезу різних теорій. Сучасне місьцеве самоврядування як специфічна форма влади одночасно поєднує в собі два начала – суспільне й державне, що дозволяє говорити про змішаний, комбінований (суспільно-державний) характер природи сучасної моделі інституту місцевого самоврядування в Україні, що відповідно характеризує його функційну основу.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, функції, функційні ознаки.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Рівень розвитку сучасної держави визначається зокрема й тим, наскільки раціональною та ефективною є організація місцевої влади. Ідея місцевого самоврядування

набула широкого поширення й міжнародного визнання як одна з основних цінностей демократичного розвитку суспільства, що має вирішити суперечність між централізованим державним управлінням і потребою більш повного врахування інтересів населення на місцях, наближення управління до громадян, їх участі й самостійності в ухваленні рішень з найбільш важливих питань. Формування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні можна розглядати як складову загальнодержавних перетворень. У зв'язку з цим питання про функційне призначення місцевого самоврядування має не лише теоретичне, а й практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що різні питання функціонування місцевого самоврядування висвітлено в наукових працях П. Ворони, М. Головатого, А. Гливики, В. Куйбіди, І. Лопушинського, Л. Оленковської, Р. Плюща, В. Погорілка, В. Толкованова, В. Філіппової, Г. Шаульської та інших дослідників.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Утім, незважаючи на численний науковий доробок, поза увагою залишається низка актуальних питань розвитку місцевого самоврядування.

Формування цілей статті. Саме тому метою цієї статті й став теоретичний аналіз функційних ознак інституту місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місьцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло надто складний та досить суперечливий історичний шлях [1]. В. Куйбіда на основі аналізу історичних чинників формування організаційно-функційних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування виділив його три основні періоди:

1. Період виникнення розрізнених самоврядних принципів і методів в управлінні (із найдавніших часів до впровадження магдебурзького права).

2. Період апробації самоврядних принципів і методів управління в містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. до першої

письмової конституції Пилипа Орлика).

3. Період пошуків ефективних форм реалізації місцевого самоврядування (від Конституції Пилипа Орлика до сьогодні) [2, с. 101].

Сучасна українська практика сутність поняття «місьцеве самоврядування» закріпила у двох основоположних документах демократичної держави – Конституції України та Законі України «Про місьцеве самоврядування».

Так, Конституція у ст. 140 визначає місьцеве самоврядування як право «територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [3]. У Законі ж аналогічна норма визначена у ст. 2 як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

При цьому варто зазначити, що проблема визначення компетенції органів місцевого самоврядування є однією з ключових для формування правової основи місцевого самоврядування та організації діяльності місцевої влади. Більше того, ефективність всієї публічної системи влади перебуває в залежності від раціонального розподілу компетенції між її рівнями.

Сфері компетенції місцевого самоврядування присвячено ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються Конституцією або законом. Пункт 2 ст. 4 Хартії передбачає повну свободу дій органів місцевого самоврядування в межах, установлених законом, для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу [5].

Говорячи про взаємовідносини місцевого самоврядування з інститутами держави, слід підкреслити, що місьцеве самоврядування є однією з форм демократії – як безпосередньої, так і представницької. Громадська участь у справах місцевого самоврядування має своїм призначенням підвищення активності населення у вирішенні питань управління державно-громадськими справами. Поєднання державного і громадського в місцевому самоврядуванні дуже важливе в практичному плані. За допомогою єдності цих двох начал вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання.

Узагальнюючи наукові доробки, можна визначити місьцеве самоврядування як конституційний інститут, під яким розуміється система взаємодій суб'єктів муніципальних відносин, що складаються на нижньому рівні публічного управління, здійснюваних за допомогою нормативно-правового регулювання з використанням організаційних, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, що забезпечують стабільність і стійкість такої взаємодії.

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 напрямки та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції та законів України. У силу свого специфічного статусу органи місцевого самоврядування мають надзвичайно широкий спектр функцій, від реалізації яких залежить ефективність місцевого самоврядування загалом [6].

Функційні ознаки відбивають взаємодію елементів системи місцевого самоврядування між собою в рамках сформованої структури і взаємодію системи з іншими системами. У зв'язку з цим, незважаючи на те, що функції мають комплексний синтезувальний характер, не слід ототожнювати функції місцевого самоврядування як конституційного інституту і функції органів місцевого самоврядування. Тому функції інституту місцевого

самоврядування зумовлюють зміст і види функцій окремих його структурних елементів (наприклад, органів), а ті у свою чергу визначають компетенцію органів місцевого самоврядування, яка має найбільш повно відповідати соціальному призначенню й публічній природі інституту місцевого самоврядування.

В. Гуліна наголошує, що функції місцевого самоврядування (як конституційного інституту) є системою взаємодії суб'єктів муніципальних відносин, що складаються на нижньому рівні публічного управління, законодавчо закріплених, матеріально й організаційно забезпечених, що викликають певні перетворення в життєдіяльності муніципальної освіти і всього суспільства загалом із метою задоволення основних життєвих потреб населення – муніципальної освіти й поліпшення умов його проживання [7]. А функціями органів місцевого самоврядування, на думку дослідниці, є система взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами муніципальних відносин, що складаються на нижньому рівні публічного управління, законодавчо закріплених, матеріально і організаційно забезпечених, що реалізуються задля задоволення основних життєвих потреб населення муніципального утворення [7].

Слід погодитися з думкою авторів, що функційні ознаки місцевого самоврядування є різноманітними й 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 [8, с.3].

А. Глипка, аналізуючи наукові праці з приводу змістовного наповнення окремих функцій місцевого самоврядування, визначає, що політичні функції мають 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 й вирішенні економічних питань місцевого значення, зокрема в 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 й культурні функції виявляються 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 [10, с.184].

О. Котельникова визначає такий перелік змістовного наповнення функцій місцевого самоврядування: 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 [9, с.81-82].

У свою чергу ми пропонуємо розширити вищевказаний перелік функційних ознак місцевого самоврядування, додавши функції демократизації, децентралізації, соціально-економічну та інтегративну функції.

Функція демократизації передбачає участь громади у вирішенні питань місцевого значення, контроль з боку громади й активні громадські ініціативи. Ця функція передбачає сьогодні насамперед застосування механізмів

функційної самостійності і функційної взаємодії. Реалізація принципу функційної самостійності має здійснюватися за допомогою виділення питань місцевого значення, оскільки вони є чітким критерієм функційного розмежування муніципальної сфери діяльності від діяльності державної та одним із найважливіших елементів механізму децентралізації загалом.

Поряд із цим реалізація соціально-економічної функції місцевого самоврядування здійснюється за допомогою взаємодії всіх суб'єктів економічних відносин різних галузей і форм власності, включаючи населення певної територіальної громади. Така взаємодія спрямована на ефективне вирішення питань місцевого значення за допомогою комплексного соціально-економічного розвитку території. Тому критерієм ефективності господарської діяльності мають бути господарсько-економічний і соціальний аспекти, що дозволить задовольняти суспільні інтереси за рахунок підтримки приватних ініціатив. Також тут доцільно розглядати питання формування місцевого бюджету.

Основна причина виділення інтегративної функції полягає в тому, що окремі взаємодії не можуть здійснювати цілеспрямований вплив на суспільні відносини, що складаються на нижньому рівні публічного управління з метою збереження, розвитку й ефективного функціонування місцевого самоврядування загалом. Інститут місцевого самоврядування може бути інтеграційним чинником, здатним задіяти й активізувати глибинні механізми саморегулювання територіальної громади. Така обставина вимагає потреби проведення інтеграційних процесів, що дозволяють об'єднувати всіх суб'єктів муніципальних відносин за допомогою формування спільних інтересів і цілей, що забезпечить стійкість і ефективність розвитку й функціонування місцевого самоврядування.

Науковці стверджують, що світовий досвід місцевого самоврядування виявляє два базових підходи до здійснення інтегрованої діяльності місцевого самоврядування – територіальну інтеграцію та функційну інтеграцію. Вони є похідними від двох сучасних концепцій – «органічної» та «функційної».

Функційна інтеграція передбачає консолідацію фінансово-матеріальних, кадрових ресурсів і зусиль для виконання певних функцій зі збереженням самостійності громад та автономії органів місцевого самоврядування [11; 12].

Отже, будучи більш динамічним проявом місцевого самоврядування, ніж його організаційна структура, функції породжують значно більшу різноманітність. Саме функції, будучи змістовною характеристикою, виявляються як різноманіття форм розвитку, зокрема й організаційних структур, з чого складається динаміка і виявляється специфіка місцевого самоврядування. Сучасний досвід місцевого самоврядування дає підстави для твердження, що функційна основа місцевого самоврядування припускає наявність таких загальних фінансово-економічних основ і принципів, як економічна і фінансова самостійність території, самофінансування і самозабезпечення; співмірність рішень муніципальних органів матеріально-фінансовим можливостям місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження. Узагальнення вищевикладеного дає можливість зробити висновок про нерозривний зв'язок між різними теоріями місцевого самоврядування та їх прямиий вплив на формування функційної основи місцевого самоврядування. Водночас проведений теоретичний аналіз засвідчив, що в сучасних умовах доводиться діяти на основі синтезу різних теорій. Сучасне місьцеве самоврядування як специфічна форма влади одночасно поєднує в собі два начала – суспільне й державне, що дозволяє говорити про змішаний, комбінований (суспільно-державний) характер природи сучасної моделі інституту місцевого самоврядування в Україні, що відповідно характеризує його функційну основу.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження порушеної нами проблеми вбачаються у вивченні й описанні механізмів забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ[^]

1. Ворона П. Місьцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 187 с.
2. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. К. : МАУП, 2004. 432 с.
3. Конституція України. Документ 254к/96-вр, тлумачення від 15.05.2014 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про місьцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Хохленко О. М., Хохленко В. М. Функції органів місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації. *DICTUM FACTUM*. 2019. № 2 (4). С. 7-7.
7. Гулина В.В. Понятие функции местного самоуправления. *Право и общество*. Архангельск : Северный (Арктический) федеральный ун.-т им. М.В. Ломоносова, 2010. С. 33-47
8. Ладонько Л.С. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України. *Theory and Practice of Public Administration*. 2016. № 4. С.1-6.
9. Котельникова Е. А. Административное право : учебник. Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. 352 с
10. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип.58. С.180-189
11. Лопушинський І. П., Оленковська Л. П. Реформування місцевого самоврядування як основа впровадження децентралізаційних моделей управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 1.
12. Філіппова В. Д. Дисциплінарна матриця місцевого самоврядування та її роль у становленні конституційної концепції місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1.

ANNOTATION

Maltsev Ustin. Post-graduate student of the Department of Public Administration and Local Self-Government Kherson National Technical University

FUNCTIONAL FEATURES OF LOCAL GOVERNANCE INSTITUTIONS

The formation of a modern system of local self-government in Ukraine can be considered as an integral part of national reforms. In this regard, the issue of the functional purpose of local self-government has not only theoretical, but also practical significance.

The study notes that functional features reflect the interaction of elements of the local government system among themselves in the framework of the existing

structure and the interaction of the system with other systems. Despite the fact that the functions are complex, synthesizing, the functions of local self-government as a constitutional institution and the functions of local self-government should not be equated. Therefore, the functions of the institution of local self-government determine the content and types of functions of its individual structural elements (for example, bodies), and those, in turn, determine the competence of local authorities, which should most closely correspond to the social purpose and public nature of the institution of local self-government.

It is emphasized that being a more dynamic manifestation of local self-government than its organizational structure, functions generate significantly greater diversity. It is functions, being a substantial characteristic, that manifest themselves as a variety of forms of development, including organizational structures, of which the dynamics consist and the specificity of local self-government is manifested. The modern experience of local self-government provides grounds for asserting that the functional basis of local self-government presupposes the existence of such general financial and economic foundations and principles as the economic and financial independence of the territory, self-financing and self-sufficiency; proportionality of decisions of municipal authorities to the material and financial capabilities of local self-government.

The study allows us to conclude that there is an inextricable link between the various theories of local self-government and their direct influence on the formation of the functional basis of local self-government. At the same time, a theoretical analysis showed that in modern conditions it is necessary to act on the basis of the synthesis of various theories. Modern local self-government as a specific form of government simultaneously combines two principles - public and state, which allows us to talk about the mixed, combined (public-state) nature of the modern model of the institution of local self-government in Ukraine, which, accordingly, characterizes its functional basis.

Further studies of the problem we have touched are seen in the study and description of mechanisms for ensuring the functioning of the institution of local

self-government.

Key words: local government, functions, functional features.

References:

1. Vorona P. Mistseve samovryaduvannya Ukrainy v konteksti rozvytku predstavnyts'koyi vlady : monohrafiya. Poltava : PUET, 2012. 187 s.
2. Kuybida V. S. Pryntsypy i metody diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya : monohrafiya. K. : MAUP, 2004. 432 s.
3. Konstytutsiya Ukrainy. Dokument 254k/96-vr, tlumachennya vid 15.05.2014 r. Ofitsiynyy veb-portal Verkhovnoyi Rady Ukrainy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. Ofitsiynyy veb-portal Verkhovnoyi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya : Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy. URL:http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Khokhlenko O. M., Khokhlenko V. M. Funktsiyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v konteksti provedennya reformy detsentralizatsiyi. DICTUM FACTUM. 2019. №. 2 (4). S. 7-7.
7. Hulyna V.V. Ponyatye funktsyy mestnoho samoupravlenyya. Pravo y obshchestvo. Arkhanhel'sk : Severnyy (Arktycheskyy) federal'nyy un.-t ym. M.V. Lomonosova, 2010. S. 33-47
8. Ladon'ko L.S. Rol' ta funktsii mistsevoho samovryaduvannya v systemi publichnoi vlady Ukrainy. Theory and Practice of Public Administration. 2016. № 4. S.1-6.
9. Kotel'nykova E. A. Admynystratyvnoe pravo : uchebnyk. Rostov-na-Donu : Fenyks, 2002. 352 s
10. Hlyvka A. O. Funktsii mistsevoho samovryaduvannya v umovakh transformatsii politychnoi systemy Ukrainy. Aktual'ni problemy polityky. 2016. Vyp.58. S.180-189

11. Lopushyns'kyu I. P., Olenkovs'ka L. P. Reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya yak osnova vprovadzhennya detsentralizatsiynykh modeley upravlinnya. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya. 2015. №. 1.

12. Filippova V. D. Dystsyplinarna matrytsya mistsevoho samovryaduvannya ta yiyi rol' u stanovlenni konstytutsiynoyi kontseptsiyi mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya. 2016. №. 1.