

УДК 342.3

## ПОШУК ОПТИМАЛЬНИХ КРИТЕРІЇВ І ПІДХОДІВ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ігор ХОРТ,

кандидат юридичних наук,  
докторант відділу конституційного права і місцевого самоврядування  
Інституту держави і права імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України

### SUMMARY

Reasons of importance of practical personification of classifying the functions of local self-government bodies were exposed. The basic going of classifying the functions of local self-government in Ukrainian constitutional-law science were analyzed. The basic theoretical and methodological problems of such classification were determined.

**Key words:** local self-government bodies, function of local self-government, representative organs, criterion of classification.

### АНОТАЦІЯ

Розкрито причини важливості практичного уособлення класифікації функцій органів місцевого самоврядування. Проаналізовано основні підходи до класифікації функцій органів місцевого самоврядування у вітчизняній науці конституційного права. Визначено основні теоретико-методологічні проблеми такої класифікації.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, функції органів місцевого самоврядування, представницькі органи, критерій класифікації.

**Постановка проблеми.** Проблематика оптимізації функціонального навантаження на органи місцевого самоврядування виходить далеко за межі розв'язання протиріч між центральною та регіональною владою в питаннях управління територіями. Децентралізація державного управління передбачає наявність потужного й дієвого механізму реалізації державної політики на місцях з урахуванням тих соціально-економічних і культурно-ментальних особливостей, які притаманні тим чи іншим громадам. Центральна влада повинна визначати лише контури державної політики, а також встановлювати рамкові правила для її реалізації владою на місцях. Тому головне навантаження саме й має розподілятися між органами місцевого самоврядування та представницькими органами влади регіонального та субрегіонального рівня. У цьому контексті важливим є вирішення суто теоретико-методологічної проблеми – визначення допустимого та доцільного функціонального навантаження на органи місцевого самоврядування, виходячи з їх фінансово-економічних можливостей, а також ґрунтуючись на принципах деконцентрації, децентралізації, субсидіарності. Через це вбачається, що вирішення проблеми пошуку ефективних засобів класифікації функцій місцевого самоврядування дасть змогу закласти підґрунтя для подальшого формування нової ефективної системи управління територіальним розвитком в Україні.

**Стан дослідження.** Класифікація функцій місцевого самоврядування досліджувалася багатьма вітчизняними науковцями в галузі конституційного права як у теоретико-методологічному аспекті, так і в суто практичній площині. Головну увагу привертають роботи таких вчених, як М.О. Баймурагов, О.В. Батанов, І.П. Бутко, І.В. Дробуш, В.В. Кравченко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, Х.В. Приходько та інші.

**Метою статті** є визначення проблем класифікації функцій місцевого самоврядування та пошук оптимальних критеріїв для самої класифікації на підставі аналізу надбань вітчизняної конституційно-правової науки.

**Виклад основного матеріалу.** Не вдаючись до ґрунтовного аналізу сутності функцій місцевого самоврядування наведемо декілька, на наш погляд, найбільш точних визначень цієї конституційно-правової категорії.

Зокрема, О.В. Баганов під функціями органів місцевого самоврядування розуміє основні напрями й 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 із державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції України та законів України [4, с. 21–24].

Подібна дефініція, проте з дещо іншим змістовним акцентом міститься також у дослідженнях І.В. Дробуша: «Функції органів місцевого самоврядування – це основні, загальні й постійні напрями та види муніципальної діяльності, які виражають волю й інтереси відповідних територіальних громад і забезпечують вирішення питань місцевого значення за оптимального поєднання інтересів певної території з інтересами загальнодержавними» [5, с. 5–7].

Отже, наведена дефініція розкриває важливий критерій визначення функцій місцевого самоврядування – досягнення балансу інтересів загальнодержавного й локального розвитку. Тобто наділення органів місцевого самоврядування певними набором функцій повинно відображати не лише конституційно задекларовані та законодавчо визначені можливості місцевого самоврядування, а й наголошувати на їх невіддільності від інтересів загальнодержавних.

У ст. 140 Конституції України зазначено: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жите-

лів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України» [1].

У теоретико-методологічному аспекті важливо розуміти, наскільки «питання місцевого значення» мають відповідати, співпадати або диференціювати чи навіть деталізувати загальнодержавну політику управління територіями. І навпаки, наскільки держава може й повинна втручатися в справи місцевого значення, чи достатнім є встановлення певних критеріальних обмежень на кшталт суворого дотримання законодавства України та дотримання засад національної безпеки держави. Цілком зрозуміло, що збільшення повноважень для місцевого самоврядування зумовлює збільшення рівня їх незалежності від загальнодержавного центру в економічних, фінансових і навіть політичних питаннях. Проте, незважаючи на сучасні реалії України, ми приходимо до того, що чітка детермінація «питань місцевого значення» є тим наріжним каменем, навколо якого точаться суперечки в контексті децентралізації влади та продовження конституційного процесу закріплення балансу у відносинах між центром і регіонами в Основному Законі.

Із цих позицій класифікація функцій органів місцевого самоврядування є надзвичайно важливою, оскільки:

- класифікація є інструментом наукового пізнання, що дає змогу глибше осягнути проблеми, передовсім методологічного характеру, у процесі забезпечення життєдіяльності самого місцевого самоврядування як необхідного демократичного інституту сучасного суспільства;

- пошук оптимального балансу розподілу повноважень між органами державної влади центрального та регіонального рівнів, а також органами місцевого самоврядування повинен виходити не лише з можливостей останніх самостійно забезпечувати їх реалізацію, а з доцільності перенесення на місцевий рівень центру прийняття рішень і центру відповідальності в умовах недосконалості механізму перерозподілу фінансових ресурсів у межах бюджетного процесу;

- класифікація функцій органів місцевого самоврядування повинна відображати сучасні соціально-економічні та суспільно-політичні реалії, а тому її результатом повинна стати градація функцій на фактичні, доцільні та потенційні. Це відобразитиме цілі та напрями децентралізації державної влади, поетапне збільшення самостійності регіонів і територій, проте разом із тим забезпечуватиме цілісність держави;

- класифікація може й повинна бути поліструктурною залежно від різних критеріїв, а тому здатна розкрити недоліки функціонального навантаження на органи місцевого самоврядування й більш чітко визначити той обсяг повноважень, який реально може бути забезпечений і ресурсно, і організаційно на місцевому рівні.

Отже, перед тим як перейти до безпосереднього дослідження способів класифікації функцій органів місцевого самоврядування, доцільно навести їх особливості, що й обумовлюють різноманітність підходів до самої класифікації. Серед особливостей функцій органів місцевого самоврядування виокремлюються такі:

- вони є продовженням функцій держави в цілому та функцій суб'єктів публічного управління зокрема;

- вони є окремими напрямками діяльності органів місцевого самоврядування;

- вони є похідними від мети та завдань органів місцевого самоврядування;

- здійснення функцій органами місцевого самоврядування має постійний, систематичний характер і відбувається протягом всього часу їх існування;

- сприяють оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів, найбільш ефективній реалізації соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць [3].

Також треба звернути увагу на той факт, що функції органів місцевого самоврядування мають власне предметне відображення (конкретизацію), яке уособлюється в повноваженнях цих органів. Як зауважує В.Ф. Погорілко, термін «повноваження» зазвичай визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Юридична наука використовує цей термін для характеристики прав та обов'язків певних органів, посадових осіб. Він рівною мірою охоплює і права, і обов'язки [8]. Проте разом із цим треба розуміти, що в правовій державі будь-які функції будь-яких органів влади повинні мати предметне відображення, оскільки без їх нормативної регламентації неможливе існування таких органів у системі владних відносин. Із цих позицій «функції органів місцевого самоврядування» доцільно обмежено ототожнювати з «повноваженнями органів місцевого самоврядування», проте лише для цілей пошуку оптимальних критеріїв для їх класифікації. Обмежено, тому що повноваження органів місцевого самоврядування можна припинити, що автоматично викликає потребу формування нових, натомість функціональне навантаження на такі органи залишається в силу неможливості позбавити територіальну громаду права на місцеве самоврядування.

Подібне ототожнення функцій і повноважень має значення, наприклад, за умови застосування такого критерію класифікації, як джерело (походження) функцій, залежно від якого вони можуть бути власними (самоврядними) і делегованими. Власні функції визначаються, виходячи з природи правового інституту місцевого самоврядування, однак їх детермінація відбувається саме у формі повноважень. Натомість делеговані функції – це ті функції, які прямо непередбачені в правовому полі й не постають із теоретико-методологічних характеристик інституту місцевого самоврядування, проте об'єктивно необхідні для досягнення самої цілі такого самоврядування. Інакше кажучи, природні функції постають зі ст. 140 Конституції України, тобто формують право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України й законів України. Натомість делеговані функції передбачаються ст. 144 Конституції України, у якій зазначається, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [1].

На думку В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького, найважливішим критерієм для класифікації функцій органів місцевого самоврядування є сфера їх застосування або сфера діяльності таких органів. Так, учені розрізняють політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші функції. Політична функція полягає у вирішенні політичних питань місцевого значення, пов'язаних із формуванням шляхом виборів рад відповідного рівня, участю населення в місцевих референдумах, реалізацією інших форм народного волевиявлення. Економічна функція виявляється у вирішенні органами місцевого самоврядування економічних питань місцевого значення. До соціальних і культурних функцій належать питання прийняття й реалізації відповідними органами програм соціального й культурно-

го значення, управління закладами соціально-культурного призначення, вирішення соціальних і культурних питань на території відповідної ради. Екологічна функція проявляється в процесі прийняття відповідних програм охорони навколишнього середовища та участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм [8].

У свою чергу О.В. Батанов та М.О. Баймуратов, окрім сфери застосування, пропонують функції місцевого самоврядування диференціювати за такими критеріями, як територіально-просторові рівні їх здійснення та способи й засоби їх реалізації [4].

Перший критерій передбачає розподіл функцій залежно від рівня суб'єкта місцевого самоврядування, на якому такі функції забезпечуються:

- функції рівня територіальних громад села й селища;
- функції рівня територіальних громад міст (у тому числі м. Київ та м. Севастополь);
- функції регіонального рівні (район, область, АРК);

Залежно від способів і засобів здійснення муніципальної діяльності 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 [4].

Важливим для розуміння сутності функцій місцевого самоврядування та пошуку оптимальної моделі його здійснення вважається їх класифікація за формою діяльності органів місцевого самоврядування. Залежно від такої форми виділяють такі функції [7]:

- нормотворча – уособлюється в діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованій на розробку та ухвалення нормативно-правових актів локального рівня. До таких актів відносяться насамперед програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, бюджетні програми тощо;

- установча (організаційна) – функція, спрямована на внутрішню організацію соціально-економічних і суспільно-політичних процесів на локальному рівні, реалізація якої переважно відбувається через створення відповідних виконавчих органів;

- контрольна – уособлюється в застосуванні органами місцевого самоврядування механізмів контролю, моніторингу та нагляду за дотриманням встановлених ними критеріїв територіального розвитку в різних сферах;

- правоохоронна – забезпечується наділенням органів місцевого самоврядування обов'язком дотримуватися законності під час реалізації своїх повноважень і контролювати дотримання законності на локальному рівні. Ця функція є віддзеркаленням місії органів місцевого самоврядування в контексті провадження ними загальнодержавної політики у сфері охорони закону, територіальної цілісності та суверенітету держави.

Ю.Г. Барабаш серед критеріїв класифікації функцій органів місцевого самоврядування окремо виділяє суб'єктний критерій. Фактично класифікація функцій за суб'єктами, тобто їх носіями, дає найбільш чітке уявлення про систему місцевого самоврядування в Україні. Так, до органів місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Районні й обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад

сіл, селищ, міст. Світова практика свідчить про те, що саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями повноважень щодо самоврядування, головною формою самоорганізації територіальних громад [6]. Разом із тим Конституція України [1] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] дають розуміння того, що в системі органів місцевого самоврядування окреме місце займають виконавчі органи рад, які створюються для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, та органи самоорганізації населення.

Таким чином, суб'єктний критерій класифікації функцій органів місцевого самоврядування дає змогу виокремити такі види:

- функції представницьких органів, тобто відповідних рад: сільських, селищних, міських, районних, обласних;
- функції виконавчих органів;
- функції органів самоорганізації населення.

Поєднуючи цю класифікацію з класифікацією функцій органів місцевого самоврядування залежно від рівня суб'єкта місцевого самоврядування, на якому такі функції забезпечуються, можна отримати складну територіально-просторову й водночас суб'єктно-диференційовану систему місцевого самоврядування в Україні. Вона відображає організаційну архітектуру моделі місцевого самоврядування, розкриваючи рівні його реалізації та компетенційну походність функцій (у випадку з виконавчими органами рад).

Досить своєрідну класифікацію аналізованих функцій пропонує О.М. Алтуніна, яка об'єднує їх у три групи [3]:

- загальні (основні) функції органів місцевого самоврядування, які найбільш повно відображають основні напрями їх діяльності та роль, яку вони виконують у суспільстві. До цих функцій належать такі: вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на підвідомчій їм території, та враховуючи державні інтереси; забезпечення виконання на своїй території загальнодержавних нормативних актів, комплексного соціально-економічного розвитку; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням; затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням тощо;

- спеціальні функції, органів місцевого самоврядування, які залежать від правового статусу та специфіки діяльності їх окремих видів. Так, 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;

- забезпечувальні (допоміжні) функції спрямовані на забезпечення реалізації (здійснення) основних функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Забезпечувальні функції мають внутрішньо-організаційний характер. Однак, не заперечуючи їх важливість, варто акцентувати увагу на їх більш теоретичному, ніж практичному, значенні.

Зауважимо, що найбільш очевидною класифікацією функцій органів місцевого самоврядування є їх класифікація через призму предметного уособлення, тобто з точки зору законодавчо закріплених повноважень суб'єктів здійснення місцевого самоврядування, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]:

- функції (повноваження) сільських, селищних, міських рад;

- функції (повноваження) виконавчих органів сільських, селищних, міських рад;
- функції (повноваження) сільського, селищного, міського голови;
- функції (повноваження) районних та обласних рад.

Однак подібна класифікація не повною мірою відображає систему самих суб'єктів місцевого самоврядування, опускаючи функції органів самоорганізації населення на рівень похідних. Разом із тим саме ця класифікація є законодавчо визначеною, відтак сам розподіл функцій можна вважати вичерпним із точки зору їх правового закріплення. Інакше кажучи, саме така класифікація відображає існуючі правові реалії та визначає вихідні умови для реалізації місцевого самоврядування як права територіальної громади в Україні.

**Висновки.** Узагальнюючи викладене вище, можна зробити такі висновки:

- по-перше, на сьогодні відсутня єдність науковців щодо виділення критеріїв класифікації функцій органів місцевого самоврядування. Існуючі різні точки зору ґрунтуються на різних підходах до розуміння сутності та цілісності місцевого самоврядування як права територіальної громади та як системи відносин із розвитку територій;

- по-друге, заслуговують на виділення такі критерії класифікації, як суб'єктний склад реалізації місцевого самоврядування, сфера діяльності органів місцевого самоврядування, способи та засоби здійснення муніципальної діяльності, форма діяльності органів місцевого самоврядування, організаційні рівні здійснення функцій місцевого самоврядування;

- по-третє, у силу того, що предметним втіленням функцій місцевого самоврядування є законодавчо визначені повноваження органів місцевого самоврядування, варто вказати на важливість вирішення проблеми пошуку оптимальної класифікації вказаних функцій. У цьому контексті треба акцентувати увагу на недостатності єдиного критерію чи однотипного підходу та необхідності застосування певного синтезу, системи критеріїв, що дасть змогу більш повно визначити модель реалізації функцій місцевого самоврядування;

- по-четверте, різні критерії класифікації обумовлюють можливість появи різних точок зору щодо сутності та наповнюваності самого місцевого самоврядування як права територіальної громади. Особливо ця проблема актуалізується в умовах пошуку оптимальної моделі децентра-

лізації державної влади. Тому важливо прийти до певної усталеності в підходах до класифікації означених функцій, хоча б у теоретичній площині.

Таким чином, проблема класифікації функцій органів місцевого самоврядування має цілком практичне значення, тому вирішуватися повинна, виходячи не лише з теоретико-методологічного надбання науки конституційного права, а й із конституційно-правових і публічно-політичних реалій сьогодення. Представницька природа органів місцевого самоврядування та хиткість балансу нормативно-правового закріплення їх функцій вимагає чіткості та єдності наукових підходів і практичного досвіду побудови системи місцевого самоврядування в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. 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.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>.
4. Батанов О.В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О.В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.
5. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І.В. Дробуш ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 14 с.
6. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
7. 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.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10lcvcvu.pdf>.
8. Муніципальне право України : [підручник] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.