

Любов Гулак

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного та інформаційного права,
Lyuba.g@ukr.net

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА СПЕЦИФІКА РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

© Гулак Л., 2017

Стаття присвячена питанням функціонування органів місцевого самоврядування, яке може бути реактивним (визначатися впливами середовища) чи активним (визначатися власними цілями, спрямованими на середовище), синхронним чи діахронним.

Ключові слова: міське самоврядування; громадянське суспільство; функція; місцеві органи влади.

Любовь Гулак

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена вопросам функционирования органов местного самоуправления, которое может быть реактивным (определяться действиями среды) или активным (определяться собственными целями, направленными на среду), синхронным или диахронным.

Ключевые слова: местное самоуправление; гражданское общество; функция; местные органы власти.

Lyubov Gulak

Educational and Research Institute of Law and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Department of Administrative and Information Law
PhD, Associate Professor

SPECIFIC LEGAL NATURE AND FUNCTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article is devoted to functioning of local self-governments, which can be reactive (defined environmental influences) or active (defined their own objectives aimed at environment), synchronous or diachronic.

Key words: local self-government; civil society; the function of local authorities.

Постановка проблеми. Самоврядування, як самостійний інститут громадянського суспільства та держави, є невід'ємним елементом системи соціального управління, що формується з метою виконання широкого кола соціальних завдань та функцій.

Система органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати: узгодження державних, регіональних інтересів з інтересами територіальних громад; організаційно-методичну єдність об'єктів управління, які розташовані на підвідомчій території; дотримання комплексно-цільового підходу до організації і здійснення управління; персональну відповідальність працівників органів місцевого самоврядування тощо.

Аналіз дослідження проблеми. У науковій літературі увагу окресленим проблемам, більшою чи меншою мірою, приділено у працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, М. Й. Байтіна, І. Л. Бачило, І. П. Бутка, П. Ф. Гураля, І. М. Жаровської, М. М. Кобилецького, М. І. Корнієнка, Б. П. Курашвілі, В. В. Копейчикова, Б. М. Лазарєва, А. І. Лук'янова, В. М. Марчука, В. Ф. Погорілка, М. Ф. Селівона, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, М. В. Черноголовкіна та інших дослідників.

Мета статті – чітко розмежувати найважливіші функції та повноваження органів місцевого самоврядування, закріпити на законодавчому рівні механізми розв'язання потенційних конфліктів, а також забезпечити чітку взаємодію з органами державної влади.

Виклад основного матеріалу. Елементи системи органів місцевого самоврядування пов'язані між собою і співвідносяться певним чином. Найважливіші зв'язки з погляду самої системи – системоутворювальні, які забезпечують цілісність системи, її відособлене функціонування і розвиток. Варто зазначити, що власне управління забезпечує автономність поведінки місцевого самоврядування.

Критеріями формування функцій місцевого самоврядування є система цінностей та ресурси. Вони виступають своєрідним фільтром, через який проходять протофункції, під якими розуміємо функції самоорганізованих та самокерованих систем, що передують виникненню місцевого самоврядування.

Поняття “функція” (лат. *functio* – виконання) є багатозначним. У найширшому значенні функція – це обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль [1, с. 536]. У суспільних науках під функцією переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів призводить до зміни інших; роль, що виконується певним елементом соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [2, с. 397].

Цікаве формулювання функції дав Р. Мертон [3, с. 33–34]. Він визначив її як об'єктивний наслідок, сприятливий для пристосування та інтегрованості системи, на відміну від суб'єктивних намірів діяча, а для позначення наслідків, які порушують єдність та інтегрованість системи, ввів поняття дисфункції. Функції і дисфункції поділяють на явні (очевидні для учасника системи) і латентні (приховані). Візьмемо до уваги його визначення, зазначивши, що тут під системою ми розуміємо систему органів місцевого самоврядування. Визначена в діяльнісних термінах функція – це форма діяльності, характерна для елемента системи чи системи в цілому; діяльність органу, коло обов'язків органу управління.

Можливі часові коливання функціональної активності органів місцевого самоврядування. Виходячи з критерію, хто здійснює функцію – окремий орган чи група органів, – функції можна поділити на системні і звичайні.

Системні функції розглядають, як правило, в рамках певних об'єднань органів місцевого самоврядування (наприклад, управління життєзабезпечувальною системою). Оскільки система місцевого самоврядування характеризується певними показниками, то для підтримки цих показників на визначеному задовільним рівні органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися у функціональні системи. Елементи в такій системі мають бути функціонально сумісними. Звичайні функції виконують тільки окремо визначені органи. Отож існує функціональна

спеціалізація органів місцевого самоврядування. Об'єднання функцій різних органів місцевого самоврядування здійснюється на основі управління, внаслідок чого зміна функціонування одного органу може викликати зміну активності інших органів.

Порушення функцій можуть проявитися в ослабленні діяльності органу. При сильній зовнішній дії (надзвичайна ситуація) можливе посилення діяльності якогось органу чи системи (гіперфункція).

В управлінні функція – основні базові види діяльності, які мають здійснювати працівники управління. При цьому основними управлінськими функціями вважають планування і прийняття рішень, організацію ефективного виробництва, керівництво діяльністю і мотивацію діяльності працівників та контроль за їхньою діяльністю [4, с. 242].

Виходячи з цього, можна визначити зміст поняття “функція” стосовно органів місцевого самоврядування як діяльність органів місцевого самоврядування; роль, яку виконують органи місцевого самоврядування в системі державного управління України; залежність у вигляді соціальних процесів між органами місцевого самоврядування і населенням території, яке перебуває під їх юрисдикцією, тобто територіальною громадою.

Отже, під функцією будемо розуміти основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності).

Усі функції органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: 1) владні функції та 2) функції забезпечення громадських послуг.

До першої групи належать регулятивні, реєстраційні та дозвільні функції: наприклад, регулювання громадянського життя через видання відповідних загальнозобов'язуючих норм і правил, видача спеціальних дозволів і ліцензій, реєстрація актів громадського стану чи інших актів, передбачених законодавством.

До другої групи належать функції органів місцевого самоврядування щодо надання послуг населенню: відповідне забезпечення громадським транспортом; забезпечення освітніх послуг; забезпечення медичних послуг; комунальних послуг (збір і вивіз твердих побутових відходів, прибирання території, водозабезпечення і водовідведення тощо); експлуатація житлового господарства.

Основна відмінність між владними функціями і функціями – громадськими послугами полягає в тому, що перші виконуються тільки органами місцевого самоврядування спеціально на те уповноваженими, а другі можуть надаватися об'єктами господарювання різних форм власності. Можна погодитись з думкою, що завданням місцевого самоврядування є: 1) зміцнення засад конституційного ладу України; 2) забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; 3) створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; 4) розвиток місцевої демократії [5, с. 48]. Проте це визначення функцій місцевого самоврядування не дає відповіді на два дуже важливі запитання: 1) “хто або що визначає перелік основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування?” та 2) “хто або що формує основу для подальшого розвитку функцій як такої?” Відповівши вичерпно на сформульовані запитання, ми зможемо повніше осягнути соціальну природу функцій місцевого самоврядування.

Відповідь на перше питання можна знайти безпосередньо у Законі України “Про місцеве самоврядування України”. У ньому функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування. Такої думки дотримуються В. В. Кравченко, М. В. Пітцик та І. М. Салій [5, с. 50]. Проте така відповідь буде прийнятною тоді, коли станемо на позицію доктрини англо-американської системи права (фрагментарне вирішення на законодавчому рівні в окремих законах проблем правового регулювання самоврядування).

Кожен орган місцевого самоврядування має певний визначений “репертуарний” набір функцій, що мають ним реалізовуватися. Кожній функції відповідає визначена очікувана поведінка конкретного органу місцевого самоврядування, закріплена культурою та забезпечувана системою санкцій, легітимізованою нормативним зразком (актом).

Наведемо деякі функції місцевого самоврядування: 1) залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; 2) володіння, використання та

управління комунальною власністю; 3) забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; 4) надання соціальних послуг населенню; 5) забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; 6) соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; 7) захист прав місцевого самоврядування. Виконання, здійснення функції – це реалізація послідовного процесу. Функція формалізується, розбивається на окремі процедури, далі реалізується. Зрозуміло, що однотипні речі можна алгоритмізувати і передати для виконання машині. У такому випадку говорять про електронне врядування. Але управління – це поєднання різноманітних дій – як творчих, так і рутинних. Не можна управляти соціумом без емоцій. Життя ж завжди складніше. Його варіабельність призводить до того, що розв'язання проблем деяких окремих людей неможливо втиснути у тісні рамки уніфікованих процедур. Якби це було можливо, можна було б забезпечити демократію. Оскільки такого немає, то шукають інші способи. Але ці способи є лише для обраних, і вони є несправедливими з точки зору інших громадян.

Функції місцевого самоврядування реалізуються через систему місцевого самоврядування, яка є їх носієм і в якій основне діяльнісне навантаження припадає на функціонування підсистеми, що складається з органів місцевого самоврядування. У цій підсистемі кожен із зазначених органів має своє призначення, зумовлене функціями місцевого самоврядування.

Але розподіл функцій місцевого самоврядування між органами місцевого самоврядування не є дискретним, хоч кожен з них в межах наділеної компетенції виконує певну частину роботи з реалізації функцій місцевого самоврядування. А “розмазаність” функцій спричиняє необхідність побудови функціональних систем.

Варто зазначити, що найголовніші функції місцевого самоврядування на сьогодні визначені Європейською хартією самоврядування. Принципи, які лежать в основі таких функцій, окреслені раніше. Саме у Європейській хартії самоврядування акцентується увага на тому, що органи самоврядування повинні застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову автономність місцевої влади [6, с. 225–231].

Найдоцільніше класифікувати функції органів місцевого самоврядування можна за кількома критеріями.

1. За напрямками діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють внутрішні, зовнішні та регенеративні функції.

Характерним для внутрішніх функцій є те, що предметом нормативно-правового регулювання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є лише територіальна громада та територія, на яку поширюється їхня юрисдикція. Такими функціями є координація діяльності усіх підприємств, організацій і об'єднань, громадян при її спрямованості на вирішення питань економічного і соціального розвитку відповідної території; контроль за збереженням та раціональним використанням природних багатств у межах певної території, а також забезпечення дотримання законів, охорони громадського порядку, прав і свобод громадян.

Зовнішні функції здійснюються шляхом урегулювання взаємовідносин із органами державної влади, міжнародними організаціями, узгодження місцевих інтересів з регіональними і державними інтересами та потребами.

Регенеративна, або самовідновлювальна функція є однією з важливих, оскільки забезпечує процес самовідновлення системи місцевого самоврядування загалом чи її окремих складових зокрема на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. За тривалістю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють постійні та тимчасові функції.

Постійними функціями є ті, без яких втрачається сенс самоврядування, наприклад, реалізація гарантованого державою права на створення реальної здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тимчасові функції характерні для конкретного етапу розвитку держави. Для прикладу, в умовах формування сучасних ринкових відносин діяльність суб'єктів державотворчого процесу скеровується на пошук дієвих структур і механізмів місцевого самоврядування, які забезпечували б

збалансованість державних інтересів з територіальними та, відповідно, регулювали б процеси економічного і соціального розвитку. Тому на перший план виступають такі функції, як контроль над галузевими та міжгалузевими монополіями, трансформація форм власності, розподільчі функції тощо.

3. За видом діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначають політичні, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні, культурні, побутові, виховні та інші функції.

Політичні функції реалізують при наданні територіальним органам місцевого самоврядування прав прийняття певних нормотворчих і виконавчих актів, чинних у межах підвідомчих їм територій.

Традиційно до економічних функцій зараховують: формування місцевих бюджетів; управління торгівлею, громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням населення, транспортним і готельним господарством тощо. Розвиток суспільних відносин останнього десятиріччя обумовив появу нових економічних функцій – управління комунальним майном; участь у створенні вільних економічних зон [7]; регулювання земельних відносин; надання допомоги населенню в реалізації надлишків сільськогосподарської продукції тощо.

Серед соціальних функцій чи не найважливішою є управління зайнятістю на місцевому рівні, яке поступово посилюватиметься в напрямі створення так званого “гнучкого” ринку праці на місцях; не менш важливою є функція взаємодії органів місцевого самоврядування з профспілками й роботодавцями щодо впливу на рівень заробітної плати та стимулювання попиту на робочу силу; дуже важливими соціальними функціями є моніторинг рівня життя населення, яке проживає на підвідомчій території, сприяння забезпечення населення об’єктами соціальної інфраструктури тощо.

Екологічні функції охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на формування сприятливої екологічної ситуації на підвідомчій території.

Інформаційна функція здійснюється через надання населенню вичерпної об’єктивної та достовірної інформації. Вона забезпечує не лише “прозорість” влади, але й скерована на залучення всіх жителів певної території, окремих трудових колективів, громадських організацій чи громадян до розробки, прийняття та реалізації актів у формі розпорядження голови, рішень ради чи місцевого референдуму з питань розвитку підвідомчої території.

Серед іншого можна виділити культурні, побутові, виховні та інші функції.

4. За кваліфікованістю дій керівних осіб чи органу місцевого самоврядування загалом розрізняють висококваліфіковані, середньокваліфіковані та низькокваліфіковані функції. Так, в органах місцевого самоврядування повинні бути задіяні висококваліфіковані працівники, здатні до визначення політичних і стратегічних цілей розвитку території громади, до планування (прогнозування) розвитку місцевого господарства, до розроблення конкретних рішень, організації їх виконання, до високої обґрунтованості, мотивації рішень та контролю за їх реалізацією. Тоді функції керівних осіб чи органів місцевого самоврядування будуть висококваліфікованими. На жаль, в органи місцевого управління нерідко потрапляють випадкові люди з низьким рівнем знань. Тоді ініціативу при вирішенні більшості питань перехоплюють окремі творчі керівники, так звані практики, тобто ті, хто безпосередньо займається самоврядуванням, хто задіяний в активну практичну роботу місцевих органів влади і бачить її недоліки, прагне раціональних змін системи управління, але хто, як правило, зловживає наділеною владою. Такі дії можна кваліфікувати як середньокваліфіковані функції. І низько-кваліфіковані функції притаманні таким органам місцевого самоврядування, які укомплектовані малограмотним та малоініціативним персоналом.

Висновки. Функції місцевого самоврядування надзвичайно динамічні. Деякі з них можуть зникати через непотрібність. На заміну їм приходять нові функції, що є своєрідною відповіддю на вимоги часу. Безумовно, виникнення нових функцій вимагає реорганізації окремих існуючих структурних підрозділів органів місцевого самоврядування. Під нові перспективні функції створюються відповідні програми розвитку території та нові управлінські підрозділи (центри

зайнятості, фонди допомоги молодим спеціалістам), а також інформаційна база даних. Звичайно, виникнення нових функцій пов'язане також із застосуванням нових організаційних форм і методів управління органами місцевого самоврядування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Словарь иностранных слов*. – М.: Рус. яз., 1989. – 623 с. 2. *Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов*. – Москва: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998. – С. 397. 3. Merton R. K. *Social theory and social structure, Glencoe (III)*, 1957. – P. 33-34. 4. Розенберг Дж. М. *Бизнес. Менеджмент : [терминолог. слов.] / Джерри М. Розенберг [пер. с англ.]* – Москва: ИНФРА-М, 1997. – 463 с. 5. Кравченко В. В. *Основы муниципального менеджмента : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій ; за ред. В. В. Кравченка*. – К.: Атіка-Н, 2003. – 304 с. 6. *Європейська хартія місцевого самоврядування // Територіальна організація влади в Україні : статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця*. – К.: Вид. Дім “ІнЮре”, 2002. – С. 225–231. 7. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

REFERENCES

1. *Slovar' inostrannykh slov* [Foreign words dictionary]. Moscow: Eng. lang. Publ, 1989. 623 p. 2. *Sotsiologicheskii entsiklopedicheskii slovar'. Na russkom, angliiskom, nemetskom, frantsuzskom i cheshskom yazykakh* [Sotsyolohycheskyy Encyclopedic Dictionary]. In Russian, English, German, frantsuzskom cheshskom language and / pedaktor coordinator - academician RAS GV Osipov. Moscow: INFRA Yzdatelskaya group M NORMA Publ, 1998. P. 397. 3. Merton R. K. *Social theory and social structure, Glencoe (III)* [Social theory and social structure, Glencoe (III)], 1957. P. 33 – 34. 4. J. Rosenberg. M. *Business. Management [termynoloh. words.] / Jerry M. Rosenberg [Lane. with Eng.]* Moscow: INFRA M, 1997. 463 p. 5. Kravchenko V.V. *Fundamentals of Municipal Management* [teach. guidances.] / V. Kravchenko M.V. Pittsyk, I. Saliy; Ed. Vladimir Kravchenko. Kiev: Atika H, 2003. 304 p. 6. *European Charter of Local Self-Government* // territorial organization of power in Ukraine: status and powers of local authorities and local government / under total. Ed. AP Hare. - K., ed. House "InYure", 2002. pp. 231 – 225. 7. *Law of Ukraine "On local government in Ukraine"* dated May 21, 1997 // Supreme Council of Ukraine. 1997. No 24. Art. 170.

Дата надходження: 03.01.2017 р.