

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 352.075

В. П. Грובה

кандидат юридичних наук

Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ,
заступник начальника

вул. Миру, 24, Суми, 40000, Україна

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена визначенню поняття функцій місцевого самоврядування за її суб'єктно-об'єктивними змістовними характеристиками. В ній також розкривається питання класифікації функцій місцевого самоврядування, які становлять упорядковану систему.

Ключові слова: поняття функції, система місцевого самоврядування, об'єктивні критерії, класифікація.

Функціональний аналіз місцевого самоврядування розкриває обсяг, характер і зміст діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування — територіальних громад, окремих жителів — членів цих територіальних громад, їх територіальних об'єднань, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто надає змогу проникнути у політико-правову природу цього виду публічної влади. Розробка проблем функцій місцевого самоврядування є важливим напрямом у галузі конституційного права, оскільки функції прямо пов'язані з його соціальним призначенням, тобто визначають організаційну побудову системи місцевого самоврядування, його структуру.

На жаль, на сьогодні ми бачимо, що функціональний аспект місцевого самоврядування є майже не дослідженим, що й зумовлює особливу актуальність цієї проблеми. Теорія функцій місцевого самоврядування виходить з законодавства України, спирається на досвід практичної діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також досягнення наукової думки в галузі місцевого самоврядування, ряду інших правових дисциплін, зокрема теорії держави і права, конституційного, адміністративного права тощо.

Значний внесок у наукове розроблення і вирішення методологічних та теоретичних проблем загальної теорії функцій держави, функцій органів

державного управління, функцій місцевого самоврядування зроблено фахівцями в галузях теорії держави і права, конституційного (державного) права і радянського будівництва, адміністративного права та відображено у працях С. А. Авак'яна, В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Афанасьєва, М. І. Байтіна, О. В. Бананова, Г. В. Барабашева, І. Л. Бачило, В. Т. Кабишева, М. І. Козюбри, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарева, А. І. Лук'янова, В. Ф. Мелашенка, Г. О. Мурашина, А. О. Селіванова, Л. А. Симоняна, Ю. О. Тихомирова, В. В. Цветкова, М. В. Черноголовкіна, К. Ф. Шеремета, Л. П. Юзькова та інших науковців. Але, незважаючи на те, що цим питанням присвячено ряд досліджень, функціональний опис місцевого самоврядування й досі залишається суперечливим, що значною мірою перешкоджає проникненню в його справжню політико-правову природу, а це, в свою чергу, перешкоджає розробленню підходів щодо його розвитку в перспективі.

Аналіз наукової літератури різного спрямування щодо сутності поняття функція надав змогу зробити висновок про те, що кожна окремо взята наука дає своє визначення поняття, що пояснюється багатозначністю цього терміна.

Термін «функція» (походить від лат. *functio* — виконання, звершення) — обов'язок, коло діяльності, призначення [1, с. 553]. У теорії держави і права традиційно визначають функції держави як: «...напрями діяльності держави, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства» [2, с. 91]; «...головні напрями її внутрішньої і зовнішньої діяльності, що виражають і конкретизують класову і загальнолюдську сутність і призначення держави в суспільстві, цілі й завдання держави по управлінню суспільством у властивих їй формах і властивими їй методами» [3, с. 42].

У конституційному праві, функціями місцевого самоврядування вважають комплекс взаємопов'язаних засобів, які забезпечують об'єкт організаційно-правовою, політичною, плановою, економічною, методологічною орієнтацією; матеріальними, технічними, трудовими ресурсами, необхідними для вирішення поставлених перед об'єктом завдань, в своїй сукупності організують досягнення мети, що стоїть перед системою місцевого самоврядування [4, с. 400].

Для визначення поняття функцій місцевого самоврядування розглянемо позиції вчених стосовно цього питання. Так, професор О. Ф. Фрицький характеризує функції місцевих рад як основні напрямки соціального призначення органів місцевого самоврядування в Україні, котрі втілюються у конкретні напрямки та види діяльності для здійснення питань, зазначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування», іншими законами та нормативними актами [5, с. 172]

Як зазначає І. І. Овчиніков, функції місцевого самоврядування різняться відносною стабільністю, так як саме в них проявляється постійний, цілеспрямований вплив населення, органів місцевого самоврядування на муніципальні відношення, маючи на меті більш ефективніше рішення питань місцевого значення. У своїй сукупності вони показують можливості та

ефективність системи місцевого самоврядування, даючи характеристику соціальному призначенню місцевого самоврядування та процесу його здійснення [6, с. 108–109].

На підставі проведеного аналізу сутності та поняття «функції місцевого самоврядування» можна визначити, що функції місцевого самоврядування — це основні напрямки соціального призначення місцевого самоврядування, котрі втілюються у конкретні напрямки та види діяльності, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Головним питанням у дослідженні функцій місцевого самоврядування є питання про їх класифікацію. Наука конституційного права зробила певний крок вперед на шляху дослідження об'єктивних критеріїв, що є основою, на якій будується справжня наукова класифікація функцій. Розглядаючи критерії щодо систематизації функцій слід проаналізувати досвід вирішення цього питання, який міститься у різноманітній науковій літературі.

Особової уваги заслуговує підхід до класифікації функції місцевого самоврядування Н. Ф. Селівона, який зазначає, що у «чистому вигляді» функцій місцевого самоврядування просто не існує. Вона знаходяться у діалектичній єдності та взаємопов'язані. Тісний характер взаємозв'язку функцій ускладнює їх класифікацію. Однак ці труднощі не є рівними повному запереченню можливості такої систематизації. Різні мета та методи дослідження передбачають різний підхід до питання визначення критерію — основні логічні вимоги будь-якої класифікації. Але тільки та класифікація має найбільшу наукову цінність, котра більш повно розкриває об'єктивно існуючі признаки цих класифікуючих явищ, закономірності їх розвитку [7, с. 146].

Так, професор М. Й. Байтін розмежовує функції за такими найбільш загальними критеріями: 1) особливості об'єкту впливу, своєрідність суспільних відносин, на які держава впливає в процесі своєї діяльності; 2) загальні головні цілі, визначені стосовно до різних сфер суспільного життя, на досягнення яких спрямована діяльність держави; 3) специфіка змісту кожної функції як цілеспрямованої, більш чи менш однорідної подібної між собою діяльності; 4) особливості сфери суспільного життя — внутрішня чи зовнішня [8, с. 199].

На думку Б. П. Курашвілі, найбільш загальними критеріями для класифікації видів діяльності є: суб'єкт, об'єкт і технологія [9, с. 21]. Цілком погоджуємося з вченим, і вважаємо, що даний критерій класифікації повинен зараховуватися при класифікації функцій системи місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста, тобто в її вузькому розумінні

Дослідивши різноманітні точки зору з приводу класифікацій функцій, ми переконались в тому, що не існує єдиного і остаточного критерію класифікації функцій місцевого самоврядування.

Безумовно, кожна з вищенаведених класифікацій займає певне місце в теорії місцевого самоврядування. Але, ми вважаємо, що класифікувати

функції місцевого самоврядування треба, виходячи з самого поняття системи місцевого самоврядування.

В юридичній літературі поняття «система місцевого самоврядування» розглядається у двох аспектах — в її широкому значенні — як сукупності всіх організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється в Україні місцеве самоврядування, та системи місцевого самоврядування в її вузькому значенні — певного організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста [10, с. 47].

Тому ми пропонуємо класифікувати функції за таким критерієм:

1) Загальні функції системи місцевого самоврядування в її широкому розумінні: а) підтримка демократії; б) забезпечення громадянам прав на участь у місцевому самоврядуванні; в) надання послуг місцевому населенню.

Вищенаведені функції найбільш повно відображають основні напрямки діяльності системи місцевого самоврядування, та ту роль, яку вона виконує в суспільстві. Вони притаманні системі місцевого самоврядування України.

2) Критеріями класифікації функцій системи місцевого самоврядування у її вузькому значенні виступають основні елементи муніципальної діяльності, а саме: а) суб'єкти системи місцевого самоврядування. Так, за цим критерієм можна виділяти такі функції місцевого самоврядування: територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування; сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад; виконавчих комітетів місцевих рад, як виконавчих органів місцевого самоврядування; органів самоорганізації населення; б) об'єкти, тобто цілі і завдання місцевого самоврядування; предмети відання, тобто певні сфери муніципального життя. Відповідно до цих сфер муніципального життя, слід розрізняти такі об'єктні функції місцевого самоврядування: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні функції. А також класифікація об'єктних функцій в залежності від спрямованості муніципальної діяльності: внутрішні та зовнішні; в) способи, засоби і методи здійснення муніципальної діяльності. За змістом — це сукупність муніципальних процедур, дій, які являють собою процес здійснення інших, зокрема об'єктних функцій. Комплекс цих функцій утворюють: інформаційні; функції щодо планування та програмування діяльності відповідних адміністративно-територіальних одиниць; нормотворчі; бюджетно-фінансові; нормотворчі; функції щодо здійснення контролю.

Таким чином, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування — багатофункціональне, багатогранне, складне за своїми суб'єктно-об'єктними та змістовними характеристиками політико-правове та соціальне явище. Саме здійснення всіх охарактеризованих вище функцій є необхідною умовою для ефективного функціонування не лише окремих структурних елементів місцевого самоврядування, а й всього інституту місцевого самоврядування. Дана класифікація свідчить про те, що функції

становлять упорядковану систему, в якій кожній функції відведене належне лише їй місце та роль; розглядати їх необхідно комплексно, інакше втрачатиметься цілісність, а внаслідок цього, сенс існування, призначення означених функцій. Реалізуючи спільні завдання, елементи в цілому виконують свої особливі специфічні функції.

Література

1. Словарь иностранных слов. — 16-е изд., испр. — М.: Рус. яз., 1988. — С. 553.
2. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Сухицька Н. В. Теорія держави і права: Навчальний посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — С. 91.
3. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2003. — С. 42.
4. Ярмаш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та самоврядування в Україні: Підручник. — Харків: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. — С. 400.
5. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, — К.: Хрінком Інтер, 2001. — С. 172.
6. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. — М., 1999. — С. 108–109.
7. Селивон В. Н. Контрольные функции местных Советом народных депутатов. — Киев, 1980. — С. 146.
8. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. — Саратов, 1979. — 199 с.
9. В. П. Курашвили. Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования социализма: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1985.
10. Основи місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібник / Укл. Катеринчук П. М. — Чернівці: Рута, 2007. — 104 с.

В. П. Грובה

Сумской филиал Харьковского национального университета внутренних дел
ул. Мира, 24, Суми, 40007, Украина

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ФУНКЦИЙ И КЛАССИФИКАЦИЯ ФУНКЦИЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Резюме

В статье раскрывается понятие функций местного самоуправления, в которых раскрываются возможности и эффективность системы местного самоуправления акцентировано внимание на том, что функции местного самоуправления отличаются относительной стабильностью, так как именно в них проявляется целенаправленное влияние населения на муниципальные отношения. Приведена классификация функций местного самоуправления, исходя из определения системы местного самоуправления.

Ключевые слова: определение функции, система местного самоуправления, объективные критерии, классификация.

V. P. Grobova

Sumy Branch of Kharkov National University of Internal Affairs
Mira str., 24, Sumy, 40000, Ukraine

DEFINITION AND CLASSIFICATION OF THE FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

The article deals with the concept of local self-government functions, which reveal the capacity and effectiveness of local government is accented attention on the that the functions of local government are relatively stable, as it is manifested in their targeted impact on municipal public relations. A classification functions of local government, based on the definition of local government.

Key words: definition of the function, the system of local government, objective criteria for the classification.