

УДК 342.25

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК НОСІЙ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ковалів М.В., к. ю. н., доцент,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
*Навчально-науковий Інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Крикавська І.В., асистент
кафедри адміністративного та інформаційного права
*Навчально-науковий Інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті акцентується увага на функціях територіальних громад як основних напрямках та видах діяльності цих спільностей, які виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин із державою, її органами.

Ключові слова: *функція, територіальна громада, місцеве самоврядування, правова держава.*

В статье акцентируется внимание на функциях территориальных общин как основных направлениях и видах деятельности этих общностей, которые выражают волю и интересы местных жителей и обеспечивают осуществление ими отношений с государством, его органами.

Ключевые слова: *функция, территориальная община, местное самоуправление, правовое государство.*

Kovaliv M.V., Krykavska I.V. TERRITORIAL COMMUNITY AS A CARRIER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FUNCTIONS

The article deals with the functions of the territorial communities as the basic directions and types of their activities, which express the will, interests of local residents, and ensure the implementation of their relations with the state and its bodies.

Key words: *function, territorial community, local self-government, legal state.*

Постановка проблеми. Провідне місце в системі місцевого самоврядування займає територіальна громада як єдиний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Обсяг функцій територіальних громад співпадає з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Тому під час характеристики функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб слід мати на увазі, що функції територіальної громади є пріоритетними в системі функцій суб'єктів місцевого самоврядування.

Прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу Конституція України в ст. 7 закріпила в принципі, згідно з яким «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. Отже, Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Постановка проблеми. Теоретичною основою вивчення питань територіальної громади як носія функцій і повноважень місцевого самоврядування в Україні стали праці відомих вчених: В. Авер'янова, П. Андрушко, Ю. Барабаша, О. Батанова, Р. Бедрія, С. Бурди, В. Ковальчука, М. Козюбри, І. Коліушка, А. Колодія, Ю. Ключковського, Т. Кравченко, В. Куйбіди, В. Лучина, В. Нестеровича, Н. Нижник, О. Остапенка, В. Ортинського, В. Погорілко, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, О. Скрипнюка, Ю. Тодики, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших.

Метою цієї статті є визначення питань територіальної громади як носія функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Виклад основних положень. Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. Саме тому основне призначення територіальної громади полягає в забезпеченні життєдіяльності певної території або прямо (самостійно), або опосередковано (через органи місцевого самоврядування).

Протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого й нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції.

Функції територіальних громад – основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин із державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і Законів України. Дане формулювання дозволяє відобразити основоположні моменти в розумінні функцій територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування. По-перше, воно орієнтує ці суб'єкти на досягнення єдиної мети для всієї системи територіальної самоорганізації – вирішення питань місцевого значення, забезпечує поєднання інтересів загальнодержавних з інтересами певної території.



По-друге, розкриває зміст діяльності цих суб'єктів муніципального права та її динамічне спрямованість. По-третє, відображає місце територіальних громад в системі місцевого самоврядування як первинного суб'єкту [2, с. 11]. Вони розкривають та характеризують взаємозв'язки структурних елементів даної системи як цілісного суб'єкта влади і управління на локально-регіональному рівні. Кожна з таких функцій – це певний вид публічно-владного та управлінського впливу, який пронизує систему суб'єктів місцевої демократії та є спільним, типовим для них. Тому в структурі системи місцевого самоврядування функції її окремих суб'єктів мають певну диференціацію, розподіл і розосередження у владно-управлінських функціях різних суб'єктів місцевого самоврядування, їх ланок і підсистем.

Спільне у функціях територіальних громад і функціях інших суб'єктів місцевого самоврядування полягає в тому, що, по-перше, вони є громадськими за своїм походженням (незважаючи на комплекс делегованих ним державою повноважень), по-друге, є формами владно-управлінського впливу, основними напрямками і видами муніципальної діяльності і, по-третє, мають аналогічне призначення – впливати на збереження і розвиток муніципального організму, забезпечити виконання актуальних для певної території питань місцевого значення.

Відмінності між функціями територіальних громад і функціями інших суб'єктів місцевого самоврядування можна спостерігати за:

1) суб'єктом впливу: функції територіальних громад здійснюються безпосередньо або всією організаційною структурою муніципального організму; функції органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб – безпосередньо даним, конкретним суб'єктом;

2) обсягом (межами) впливу: територіальні громади здійснюють вплив на великі сфери (галузі) місцевого життя або на весь муніципальний організм; функції інших суб'єктів місцевого самоврядування спрямовані лише на окремі компоненти, прояви місцевого самоврядування;

3) засобами реалізації: функції територіальних громад забезпечуються всією силою локальної самоорганізації, а функції окремих суб'єктів місцевого самоврядування – тими повноваженнями та організаційними можливостями, які має даний суб'єкт;

4) характером: функції територіальних громад відображають об'єктивний взаємозв'язок компонентів муніципального організму між собою та в їх стосунках з державою, а функції окремого суб'єкта місцевого самоврядування (органа, посадових осіб місцевого самоврядування) встановлені в його правовому статусі та є в цьому сенсі юридичною констатацією владно-управлінських можливостей даного суб'єкта [2, с. 13].

За останнє десятиріччя в результаті реформування системи місцевої влади в галузі її функціонування склалися дві системи: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад та система місцевих органів державної виконавчої вла-

ди, що представлена місцевими державними адміністраціями. Тому в сучасних умовах одним із пріоритетних є завдання вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади та місцевого самоврядування у сфері державних і громадських послуг [3, с. 186].

Система місцевого самоврядування як децентралізована публічна влада територіальних громад та система місцевих органів державної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій – це різні за своєю юридичною природою, функціями і повноваженнями системи місцевої влади. Самоврядування територіальних громад та діяльність суб'єктів місцевої державної виконавчої влади об'єктивно являють собою внутрішні елементи загальносоціальних процесів управління в цілому. Однак функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політико-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування: має недержавну політико-правову природу, є, перш за все, елементом громадянського суспільства.

Відмінності між функціями територіальних громад та функціями місцевих органів державної виконавчої влади можна спостерігати за суб'єктно-об'єктними якостями цих суб'єктів: територіальні громади являють собою природні корпорації місцевих жителів, які здійснюють самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, існують на принципах самоорганізації, не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні щодо інших суб'єктів влади та є втіленням політики децентралізації. Найбільш суттєвим критерієм визначення функцій територіальних громад є самоврядна природа питань місцевого значення. У свою чергу, місцеві державні адміністрації – це органи державної виконавчої влади на місцях, які підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітні та підконтрольні відповідним представницьким органам у сфері делегованих ними повноважень. Їх функції мають державний характер (відображають державний інтерес), насамперед зумовлені завданнями і проблемами державного значення та є втіленням політики деконцентрації (мають агентський характер). На функціональному рівні місцева державна виконавча влада не має будь-яких самостійних прав і повноважень, відмінних та відокремлених від прав і повноважень органів центральної державної влади, а територіальні громади мають власні самоврядні повноваження (хоча суб'єкти місцевого самоврядування можуть у порядку делегування виконувати й інші повноваження) [3, с. 187].

Спільне у функціях територіальних громад та функціях місцевих органів державної виконавчої влади полягає в тому, що під час децентралізації і деконцентрації повноваження щодо прийняття важливих рішень вилучаються в центральній владі, здійснюються

на місцях, мають в певній мірі автономний характер та спрямовані на забезпечення колективних потреб населення. Також в якості ознак, які притаманні як державній, так і муніципальній владі слід відносити інституціоналізований характер, тобто державницькі та самоврядні структури є обов'язковими інституціями, з положенням яких не може не рахуватися населення території, в межах якої вони функціонують; наявність специфічного уособленого апарату, який здійснює дану владу; функціонування в межах законів та інших нормативних актів; здійснення влади на певній території у відношенні до всіх фізичних осіб, які знаходяться на ній; встановлення та збір податків та зборів; самостійне формування бюджету тощо.

Доцільно погодитися із С. Єсімовим, який, розглядаючи формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів, зазначає, що формування і розвиток єдиного інформаційного простору України і відповідних державних інформаційних систем повинно здійснюватися на міжгалузевому і міжрегіональному, місцевому та територіальному рівнях, із застосуванням комплексного, системного підходу до вирішення правових, організаційних і технічних питань [4, с. 53].

Враховуючи, що функції територіальних громад згідно з їх визначенням обумовлюють собою діяльність (вони – її основні напрями і види), в якості критеріїв їх класифікації автор використовує основні елементи даної діяльності. Схематично загальну структуру діяльності можна розглядати у вигляді теоретичної формули: об'єкт – суб'єкт – способи. Відповідно, найбільш загальними критеріями для класифікації видів діяльності є об'єкт, суб'єкт і технологія. З метою побудови теоретичної моделі функцій територіальних громад їх можна диференціювати за:

1) об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого життя. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізняти об'єктні функції територіальних громад: політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. У залежності від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції (зокрема, зовнішньополітичні, зовнішньоєкономічні тощо);

2) суб'єктами, тобто у відповідності з видами адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких функціонують відповідні територіальні громади. Відповідно із цим можна виділити систему територіальних функцій: функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст і територіальних громад районів у містах; функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Київ та Севастополь;

3) способами, засобами і методами муніципальної діяльності територіальних громад. Звідси доцільно виділяти систему технологічних функцій розглядуваних спільностей. Комплекс цих функцій територіальних громад утворюють: інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністра-

тивно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю [3, с. 189].

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Конституція України закріплює право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Питання місцевого значення (об'єкти локальної діяльності) доцільно розглядати як питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України. Засобом юридичного закріплення питань місцевого значення є предмети відання місцевого самоврядування.

Територіальні громади беруть активну та багатогранну участь – безпосередньо або опосередковано – в здійсненні всіх функцій і повноважень місцевого самоврядування, тобто ним належить загальна та інституційна роль в їх реалізації. За характером функцій і повноважень територіальним громадам належить вирішальна роль у всіх сферах (галузях) місцевого життя. По суті об'єктні функції територіальних громад – це основні функції цих спільностей. Найбільш рельєфно первинний характер територіальних громад у системі місцевого самоврядування має свій прояв у політичній сфері: вирішення більшої частини політичних питань місцевого значення – виключно прерогатива місцевих жителів. Враховуючи переважно соціальну орієнтованість муніципальної діяльності, пріоритетною об'єктною функцією є соціальна функція. Велику роль територіальні громади – переважно опосередковано – відіграють у вирішенні внутрішніх та зовнішніх економічних, культурних та екологічних проблем місцевого значення відповідних сіл, селищ, міст. Про це свідчить широке коло повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів у різних сферах місцевого життя.

Важливе значення у створенні розгорнутої теорії функцій територіальних громад відіграє їх (функцій) класифікація відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюють місцеве самоврядування певні локальні колективи. Складність проблеми щодо класифікації за даним (територіальним) критерієм – в тому, що комплекс функцій, які виконують територіальні громади сіл, селищ, міст, за своєю природою майже не відрізняється, вони спрямовані на вирішення однакових питань – питань місцевого значення. Тобто за об'єктами впливу вони тотожні.

Специфіка адміністративно-територіального поділу України істотно впливає на характер муніципальної діяльності територіальних громад, які функціонують у межах певних населених пунктів та інших територіальних



одиниць. Кожна територіальна громада, незважаючи на наявність цілої низки спільних характеристик, під час ретельного розгляду виступає у вигляді специфічної системи, зумовленої історичними, національно-культурними, соціально-економічними, демографічними та іншими особливостями, що і зумовлює територіальну диференціацію їх функцій.

Аналіз місцевого життя різних за адміністративно-правовим статусом населених пунктів свідчить про значні відмінності в обсязі та характері основних напрямів і видів діяльності територіальних громад які функціонують в їх межах. Особливо рельєфно це проявляється під час порівняння функцій територіальних громад сіл та міст. В умовах становлення інститутів місцевого самоврядування в Україні дослідження територіальної специфіки функціонування місцевих громад є перспективним напрямом наукових пошуків та практичних експериментів [3, с. 192].

Здійснення функцій територіальних громад потребує наявності в розпорядженні цих суб'єктів певної сукупності засобів, методів і способів, завдяки яким місцеві жителі матимуть змогу реалізовувати право на участь у місцевому самоврядуванні, ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Важлива роль об'єктивних і суб'єктивних факторів як явищ суспільного життя, що суттєво впливають на процес реалізації територіальними громадами своїх функцій і повноважень. Під механізмом здійснення функцій територіальних громад слід розуміти комплексну системну категорію, яка являє собою сукупність демографічних, територіальних, політичних, організаційних, економічних, соціально-культурних, ідеологічних способів і засобів матеріалізації діяльності муніципальної влади в процесі вирішення питань місцевого значення, а також делегованих місцевому самоврядуванню повноважень місцевої державної виконавчої влади в межах Конституції і законів України.

Демографічна (соціальна) основа механізму реалізації функцій територіальних громад означає, що місцеве самоврядування виходить від людини. Саме люди (громадяни України, іноземці, біженці тощо) з їх досвідом, професійними навичками, асоційовані в територіальні громади та соціалізовані в про-

цес самостійного, під свою відповідальність, вирішення власних проблем та колективних проблем всієї територіальної громади, членом яких вони є, виступають домінуючою ланкою механізму реалізації функцій місцевого самоврядування.

Другим важливим елементом цього механізму виступає територіальна основа місцевого самоврядування. Саме в межах певних територій суб'єкти публічно-владних відносин, територіальні громади зокрема, реалізують свої функції.

Функціонування територіальних громад можливе лише за умови оптимального поєднання інститутів безпосередньої та представницької демократії, які в сукупності складають політичний (організаційний) механізм реалізації функцій місцевого самоврядування.

Також не останнє місце в процесі функціонування територіальних громад займають ідеологічні (духовні) моменти, зокрема історичні, національно-культурні та інші особливості місцевого життя, що зумовлює виділення ідеологічного механізму реалізації функцій місцевого самоврядування (символіка територіальних громад, місцева мова тощо).

Висновки. Комплексне розуміння механізму реалізації функцій територіальних громад сприятиме створенню цілісної теорії функцій місцевого самоврядування, що, у свою чергу, вирішить певні практичні проблеми, які виникають у процесі вирішення питань місцевого значення, сприятиме створенню дійсно ефективної системи локальної демократії, побудованої на принципах, проголошених в Європейській Хартії про місцеве самоврядування та закріплених у Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2000. 20 с.
3. Ковалів М.В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.
4. Єсімов С.С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України. Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 813. С. 48.