

ОКРЕМІ ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

SPECIAL ISSUES OF SYSTEMATIZATION OF THE FUNCTIONS OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

Панчишин Р.І.,

*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено висвітленню окремих питань систематизації функцій об'єднаної територіальної громади. Визначено поняття функцій об'єднаної територіальної громади, виокремлено групи аналізованих функцій. Охарактеризовано функції кожної групи, визначено, які з них здійснюються об'єднаною громадою самостійно та через органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднана громада, функції.

Статья посвящена освещению отдельных вопросов систематизации функций объединенной территориальной общины. Определено понятие функций объединенной территориальной общины, выделены группы анализируемых функций. Охарактеризованы функции каждой группы, определено, какие из них осуществляются объединенной общиной самостоятельно и через органы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, объединенная община, функции.

The article is devoted to the clarification of certain issues of systematization of the functions of the united territorial community. The notion of functions of the united territorial community is defined; groups of functions of the united territorial community are singled out. The functions of each group are characterized, the functions that are carried out by the united community independently and through the bodies of local self-government are defined.

Key words: local self-government, territorial community, united community, functions.

Постановка проблеми. Об'єднана територіальна громада як основний суб'єкт муніципально-правових відносин здійснює ряд функцій, які зумовлені завданнями місцевого самоврядування. У Преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування регламентовано, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, яких дотримуються усі держави – члени Ради Європи. Указане право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [1]. Принцип народовладдя, зокрема на місцевому рівні, закріплено в Конституції України, яка проголошує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. Отже, функції місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України, можуть здійснюватися об'єднаною територіальною громадою як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування. Ґрунтовне дослідження функцій як основних напрямів діяльності об'єднаної громади можливе передусім завдяки їх систематизації, чому й присвячено статтю.

Стан дослідження. Питання функцій місцевого самоврядування неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Зокрема, окремі аспекти у згаданій сфері розглядалися в наукових працях таких учених, як Л.В. Баєва, О.В. Батанов, І.В. Гарашук, Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, А.А. Стародубцев та інші. Більшість досліджень

присвячено окремим функціям органів місцевого самоврядування, однак комплексних наукових праць, у яких піднімається проблема саме систематизації функцій об'єднаної територіальної громади, у вітчизняній науці конституційного та муніципального права недостатньо.

Формулювання мети. Метою статті є групування функцій об'єднаної територіальної громади та здійснення їх характеристики. Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити поняття функцій об'єднаної територіальної громади; 2) виокремити групи функцій об'єднаної територіальної громади; 3) провести характеристику функцій кожної групи та визначити такі, які здійснюються об'єднаною громадою самостійно та через органи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Функції місцевого самоврядування визначено на міжнародному рівні – у Європейській Хартії місцевого самоврядування [1], а також на національному рівні – Конституцією України [2] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Аналіз положень зазначених правових актів дає підстави констатувати, що поняття «функції об'єднаної територіальної громади» є поняттям більш широким, ніж «функції органів місцевого самоврядування», й одночасно є складовою частиною поняття «функції місцевого самоврядування». Тобто схематично співвідношення вказаних понять можна відобразити таким чином: функції місцевого самоврядування – функції територіальної громади

(об'єднаної територіальної громади) – функції органів місцевого самоврядування.

На підставі вищенаведеного функції об'єднаної територіальної громади можливо визначити як регламентовані Конституцією та законами України напрями діяльності об'єднаної територіальної громади, які реалізуються громадою самостійно або через обрані нею органи місцевого самоврядування та які зумовлені метою і завданнями місцевого самоврядування.

У науковій літературі підкреслюється, що функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. Наприклад, Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко та інші за об'єктно-цільовою характеристикою функцій органів місцевої влади поділяють на: 1) бюджетно-фінансові; 2) матеріально-технічні; 3) інформаційні; 4) планування та програмування розвитку відповідних територій; 5) нормотворчі; 6) соціально-культурні; 7) екологічного контролю; 8) політичні тощо. Крім того, на думку науковців, функції місцевого самоврядування також може бути класифіковано за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції: територіальних громад; місцевих рад; виконавчих органів; сільських, селищних і міських голів; органів самоорганізації населення тощо [4, с. 3].

Необхідно погодитись із наведеною думкою, оскільки функції територіальної громади (об'єднаної громади) слід відрізняти від функцій представницьких органів місцевого самоврядування. При цьому варто врахувати, що функції зазначених суб'єктів муніципально-правових відносин певним чином співпадають, зокрема якщо йдеться про виконання функцій об'єднаної територіальної громади її представницькими органами. Однак поряд із зазначеними є функції, які властиві виключно органам місцевого самоврядування, так само, як деякі функції можуть виконуватися саме територіальною громадою (об'єднаною громадою).

Різноманітність функцій об'єднаної територіальної громади вимагає їх певної систематизації, тобто об'єднання у групи за визначеним критерієм. У науковій літературі висловлюються різноманітні пропозиції із цього приводу.

Так, Л.В. Баєва виокремлює дві великі групи функцій органів місцевого самоврядування – представницькі та виконавчо-розпорядницькі. До представницьких функцій вчена відносить політичну, установчу, нормотворчу та установчу. Політична функція полягає у забезпеченні участі населення через обраних представників у вирішенні питань місцевого значення; нормотворча – у прийнятті, зміні чи скасуванні правових актів органів місцевого самоврядування; установча і контрольна – у заснуванні певного кола суб'єктів права і здійсненні контролю за їхньою діяльністю. У свою чергу до виконавчо-розпорядницьких функцій науковець відносить: організацію виконання рішень представницького органу місцевого самоврядування й організацію управління на відповідній території у межах

власних самоврядних повноважень і делегованих повноважень органів виконавчої влади [5, с. 21–22].

Інші науковці у системі функцій місцевого самоврядування пропонують виділяти власні та делеговані функції. Причому власні функції місцевого самоврядування поділяються на такі групи: «президіальну», розпорядчу, правоохоронну, стабілізаційну, наступництва, функції взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади [6, с. 62].

В основу систематизації функцій об'єднаної територіальної громади необхідно покласти зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість. За вказаним критерієм доцільно виокремити такі групи функцій об'єднаної територіальної громади, які вона може реалізувати самостійно або через представницькі органи місцевого самоврядування.

1. Установча функція – полягає в утворенні територіальною громадою (об'єднаною громадою) представницьких органів місцевого самоврядування та наділення їх представницькою публічною владою: підприємств, установ та організацій комунальної власності, а також інших інститутів, за допомогою яких виконуються основні завдання місцевого самоврядування, тобто вирішуються питання місцевого значення.

Правова природа установчої функції об'єднаної територіальної громади виявляється у тому, що завдяки цій функції реалізується місцева демократія, установча влада місцевого населення як частини Українського народу, що проживає на певній території.

2. Управлінська функція – виражається у здійсненні об'єднаною територіальною громадою управління територією загалом, а також управління об'єктами комунальної власності, іншими ресурсами, які значаться у віданні відповідної територіальної громади (об'єднаної громади) зокрема.

Управлінська функція реалізується об'єднаною територіальною громадою переважно через утворені нею представницькі органи місцевого самоврядування.

Зокрема, відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідні органи місцевого самоврядування здійснюють управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення [3].

Водночас деякі функції можуть здійснюватися виключно об'єднаною територіальною громадою безпосередньо. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі, якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповід-

ній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району в місті [3].

3. Правотворча функція – реалізується шляхом прийняття, внесення змін та скасування актів місцевого самоврядування.

Так, згідно зі ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень [3].

Конституційний Суд України у Рішенні від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 надав роз'яснення щодо правового статусу актів органів місцевого самоврядування. Зокрема, зазначив, що органи місцевого самоврядування можуть приймати нормативні та ненормативні акти. Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їх виконання [7]. Нормативні акти, навпаки, є актами необмеженої дії, поширюють її на невизначене або широке коло осіб, для яких вони є обов'язковими.

При цьому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [3].

Крім того, Конституційний Суд України роз'яснив, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. Разом із тим органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Зазначене є гарантією стабільності суспільних відносин між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє наявне становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення. Також не можуть бути змінені або скасовані індивідуальні акти органів місцевого самоврядування після їх виконання [7].

Отже, правотворча функція реалізується об'єднаною територіальною громадою, як правило, опосередковано, через утворені представницькі органи місцевого самоврядування. При цьому об'єднана територіальна громада може безпосередньо впливати на рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування, через громадські консультації, слухання, інші форми місцевої демократії.

4. Дорадчо-консультативна функція – полягає у здійсненні об'єднаною територіальною громадою

впливу на діяльність органів місцевого самоврядування та рішення, що ними приймаються.

Так, наприклад, згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Також місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи [3].

Отже, дорадчо-консультативна функція, виходячи з її назви, реалізується шляхом прийняття об'єднаною громадою рішень рекомендаційного, консультативного характеру, які хоча і є обов'язковими для розгляду відповідними органами місцевого самоврядування, однак у визначених випадках можуть бути відхилені (наприклад, місцева ініціатива, яка за результатами голосування не набрала необхідної кількості голосів).

5. Захисна функція – полягає у застосуванні об'єднаною територіальною громадою різних засобів щодо захисту інтересів як громади загалом, так і кожного її члена зокрема.

Відтак згідно із ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Також положеннями ч. 1 ст. 38 цього Закону органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, щонайменше у двох випадках: коли такі акти обмежують права територіальних громад або обмежують повноваження органів місцевого самоврядування.

6. Контрольна функція – полягає у здійсненні об'єднаною територіальною громадою перевірки належного виконання завдань представницькими органами, напрямів витрачання ними коштів місцевого бюджету, а також, у необхідних випадках, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень представницьких органів та формування нових.

Правовою основою здійснення згаданої функції є положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» про те, що депутат відповідної ради не рідше одного разу на півріччя повинен інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців [8].

Правовим засобом забезпечення реалізації зазначеної функції є право об'єднаної громади на ініціювання та вирішення у встановленому порядку питання про дострокове припинення повноважень депутата відповідної місцевої ради.

Контрольну функцію об'єднана територіальна громада може також здійснювати опосередковано через постійні комісії, що утворюються при виконавчих комітетах місцевих рад.

У науковій літературі акцентується увага, що систематичне спостереження та перевірка виконання рішень ради, її виконавчого комітету, ефективності діяльності підконтрольних об'єктів реалізується шляхом вивчення постійними комісіями діяльності підзвітних і підконтрольних раді органів, питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій, їхніх філій і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб за дорученням ради, голови, заступників голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою [9, с. 68].

7. Функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади, реалізується у формі співробітництва, взаємоузгодження інтересів тощо.

Міста та села мають низку питань, які складно вирішувати самостійно, наприклад, збір, утилізація та переробка сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення, ремонт та прибирання доріг, організація пасажирських перевезень, утримання пожежної охорони тощо [10]. Ці та інші питання можуть бути вирішені більш ефективно за умови укладення угоди про співробітництво, налагодження інших видів зв'язків з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами). Взаємодія також може здійснюватися з органами державної влади різного рівня.

Насамкінець варто зазначити, що функції об'єднаної територіальної громади постійно розширюються, що є покликом реформи децентралізації. Із цього приводу правильно видається думка О.В. Батанова про те, що незважаючи на повільний

рух муніципальної реформи, функції об'єднаної територіальної громади безперервно розвиваються та вдосконалюються в ході їх здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах, як зазначає вчений, повинні стати підвищення ролі людського фактора в управлінні державними і місцевими справами. У зв'язку із цим О.В. Батанов пропонує розробити закони про територіальні громади в Україні, про місцеві референдуми, про комунальну службу, а також прийняти Муніципальний Кодекс України, у якому б детально розписувались усі аспекти локальної діяльності населення, порядок формування, організації та діяльності муніципальних структур територіальних громад [11, с. 13].

Наведена думка потребує додаткової аргументації, оскільки такий кодифікований акт, як Муніципальний кодекс, має відповідати вимогам відносної стабільності, правової стійкості, що означає можливість розроблення такого акта лише на завершальній стадії муніципальної реформи.

Висновки. Таким чином, проведений науково-правовий аналіз дозволяє зробити висновок, що більшість функцій здійснюються об'єднаною територіальною громадою через представницькі органи місцевого самоврядування. При цьому головним недоліком сучасного стану правового регулювання функцій об'єднаної територіальної громади є те, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено перелік виключних функцій об'єднаної територіальної громади. У зв'язку із цим та з метою удосконалення положень вітчизняного законодавства необхідно закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключні функції та, відповідно, повноваження об'єднаної територіальної громади, які за її рішенням можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування на тимчасовій основі та за реалізацією яких об'єднана громада має право здійснення систематичного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Ладонько Л.С., Кунденко А.В., Михайловська О.В., Філіпова Н.В. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Теорія та практика державного управління. 2016. № 4 (55). С. 1–6. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/01.pdf>.
5. Баєва Л.В. Повноваження територіальної громади у процесі здійснення представницькими органами місцевого самоврядування нормотворчих функцій. Влада. Людина. Закон. 2008. № 8. С. 19–27.
6. Стародубцев А.А. Актуальні аспекти реалізації повноважень і функцій виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2015. Вип. 19. № 1151. С. 60–64.
7. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
9. Гаращук І.В. Контрольна функція постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування. Форум права. 2014. № 4. С. 66–70.
10. Співробітництво громад: Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/cooperation>.
11. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2000. 21 с.