

конституційні акти України. Історія і сучасність [2-ге вид., змінене і доп.]; упорядник І.О. Кресіна; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Ко-рецького НАН України, 2006. – С. 61-64.

УДК 342.25; 342.34; 352.001.36

С. Ф. ВИШНЕВСЬКИЙ

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Досліджуються основні функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, теоретичні та практичні проблеми їх реалізації. Розкрито поняття функцій органів самоорганізації населення, їх сутність, зміст та форма. Визначено місце функцій органів самоорганізації населення в системі функцій місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, територіальна самоорганізація, локальна демократія, місцеве самоврядування, питання місцевого значення.

Вишневский С. В. Некоторые проблемы теории функций органов самоорганизации населения

Проводиться анализ основных функций органов самоорганизации населения как субъектов местного самоуправления в Украине, теоретические и практические проблемы их реализации. Раскрыто понятие функций органов самоорганизации населения, их сущность, содержание и форма. Определено место функций органов самоорганизации населения в системе функций местного самоуправления.

Ключевые слова: органы самоорганизации населения, территориальная самоорганизация, локальная демократия, местное самоуправление, вопросы местного значения.

Yshnevsky Svatoslav. The problems of theory of the functions of the citizens' self-organization bodies

The present article investigates the main functions citizens' self-organization bodies as the subjects of the local self-government in Ukraine, theoretical and practical problems of their realizations'. This article presents the conception of the citizens' self-organization bodies functions, their basic point, content and form. It determines the place of the citizens' self-organization bodies functions in the system of the local self-government's functions.

Key words: citizens' self-organization bodies, territorial self-organization, local democracy, local self-government, the problem of local importance.

Прийнятий у 2001 р. Закон України «Про органи самоорганізації населення», сприяв зміцненню правового статусу органів самоорганізації населення (далі – ОСН), удосконаленню порядку їх організації та діяльності, визначивши їх однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення (частина перша ст. 3 Закону). Така законодавча фіксація функціональної ролі ОСН дає підстави оцінювати їх не лише в аспекті активізації

територіальних громад, а і розглядати як функціональний елемент дієвості конституційного ладу.

Вперше за період конституювання інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) в Україні свого спеціального законодавчого закріплення набув окремий суб'єкт системи МСВ. Це, з одного боку, свідчить про особливу роль ОСН в процесі становлення МСВ в Україні та вирішення питань місцевого значення. Адже ОСН – це єдиний суб'єкт системи МСВ в Україні статус якого врегульовано окремим законом. З іншого боку – про активізацію уваги держави до життєдіяльності людини за місцем безпосереднього проживання, прагнення створити оптимальні нормативно-правові умови для самоорганізації жителів¹.

У вітчизняній конституційно-правовій науці є чимало публікацій щодо ОСН, їх повноважень та правового статусу керівників ОСН, організації діяльності та місця у системі МСВ, тенденцій їх розвитку тощо. Свідченням тому є праці В. Д. Бондаренка, Д. В. Кольцової, А. А. Лукашенко, Н. В. Мішиної, О. С. Орловського, О. Г. Остапенко та ін. Проте діяльнісні аспекти правового статусу ОСН, а особливо такого його елементу як функції ОСН – є майже не дослідженими, що зумовлює актуальність цієї проблеми. Теорія функцій ОСН виходить з законодавства України, спирається на досвід роботи територіальних громад, органів та посадових осіб МСВ, власне ОСН, а також досягнення наукової думки в галузі МСВ, ряду інших правових дисциплін.

Функціональний аналіз ОСН сприятиме проникненню у муніципально-правову природу цих суб'єктів системи МСВ, розкриватиме обсяг, характер і зміст їх діяльності. Тільки за допомогою поняття функцій надається конкретна визначеність цього феномена локальної демократії.

Лише визначивши функції ОСН, можна уявити, яку роль відіграють вони у процесі вирішення питань місцевого значення, формуванні та функціонуванні громадянського суспільства, яке місце займають у системі МСВ та яке їх соціальне призначення. Як зазначає В. В. Гуліна, функціональний аналіз, будучи одним із основних методів наукового дослідження суспільних явищ, дозволяє пізнати їх зміст та сутність. Розуміння сутності МСВ є важливою складовою у визначенні його місця у складно організованій структурі суспільства. Функції системи проявляються через функції її органів, тому виявлення складу основоположних функцій інституту МСВ слугує концептуальною основою для визначення функцій органів МСВ².

Розробка проблем функцій ОСН зумовлена також і тим, що функції визначають внутрішню організаційну побудову цих суб'єктів системи МСВ, їх місце та роль у цій системі, порядок їх утворення, територію юрисдикції тощо. Це абсолютно закономірно, враховуючи, що структура будь-якої системи визначається її функціями.

У цьому аспекті наведемо позицію А. В. Федотова, який вважає, що захист громадських інтересів – це функціональна відмінна ознака органу

територіального громадського самоврядування. На його думку, територіальне громадське самоврядування призначене для захисту громадських інтересів на мікротериторії, включає в себе десятки і сотні людей із своїми індивідуальними інтересами, які у свою чергу пов'язані спільністю проживання на різних частинах мікротериторії (під'їзд, будинок, група будинків, вулиця, двір тощо) або функціональними інтересами окремих осіб. Ці спільності є територіальними або функціональними підсистемами складної системи. Територіальне громадське самоврядування має свою систему управління у вигляді центрального (правління) та периферійних органів (старших по під'їздам, будинкам, майданчикам тощо). Система пристосована до виконання спеціальних інформаційних та організаційних заходів, пов'язаних із зібранням людей, підготовкою та проведенням виборів, взаємодією з державними органами, установами, підприємствами, організаціями та органами МСВ в процесі свого утворення, реєстрації та функціонування³.

Саме тому, безвідносно до аналізу функцій неможливо будь-що сказати про діяльність і ефективність структури об'єкта. Зміна функцій неминуче веде до зміни структури. Тому функціональний метод пізнання (від аналізу поведінки системи до розкриття її структури) є вихідним, первинним порівняно з структурним методом (від аналізу структури до виявлення поведінки). Застосовуючи функціональний метод у дослідженні процесів самоорганізації населення, ми розглядаємо ціле (МСВ та його система), як результат взаємодії системи з середовищем (територією, на яку розповсюджується діяльність ОСН; питаннями місцевого значення) та населенням (територіальною громадою в цілому та її частинами, т. зв. мікрогромадами).

Таким чином, функціональний підхід не просто передбачає розгляд МСВ як форми самоорганізації населення як деякої статичної системи, а висуває вимогу її дослідження у процесі різного роду цілеспрямованої діяльності, через яку виражається сутність та зміст МСВ як єдиного організму. При цьому дослідженню підлягає як діяльність окремих елементів, які складають муніципальний організм (територіальні громади, органи та посадові особи МСВ, ОСН, депутати представницьких органів МСВ та їх об'єднання, муніципальні службовці тощо), так і цілеспрямована діяльність всієї системи МСВ, яка зводиться до вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Визначальною категорією «функція» використовувалася переважно у технічних науках. Щодо наукових напрямків соціального профілю, то у даній сфері феномен «функція» не застосовувався до початку XIX ст. Зокрема, у контексті дослідження функціональних якостей самоорганізації населення, у т. ч. ОСН, заслуговують на увагу підходи щодо розуміння поняття функція у соціології та соціальній антропології. Соціологічний аналіз функції складає ядро функціоналізму – методологічного принципу, що передбачає виокремлення об'єкта дослідження як цілого, його елементів і вияв-

лення функціональних залежностей і між складовими елементами, і між елементами та соціальним цілим⁴. З часом функціональний аналіз став активно застосовуватися й в юриспруденції.

Слід відзначити, що у сучасних вітчизняних та зарубіжних наукових джерелах зустрічаються різні варіанти визначення та характеристики поняття функцій держави, державної влади та її окремих органів, органів та посадових осіб МСВ, політичних партій та громадських організацій тощо. Поняття «функція соціальних систем», не зважаючи на досить широке висвітлення в спеціальній літературі, немає загальноовизнаного тлумачення. Узагальнення наукових підходів щодо тлумачення феномена «функція» у державознавстві (безвідносно до її суб'єктної основи), дозволяє зробити висновок, що поняття функції суб'єкта права пов'язується у більшій чи меншій мірі з поняттям діяльності. Причому у більшості випадків в якості суттєвої ознаки функції суб'єкта права приймається те, що це певна частина (вид) діяльності.

Одночасно, як правило, функція суб'єкта права визначається головним чином через його соціальне призначення, яке полягає у вирішенні певних завдань та досягненні цілей. Обумовлений даний концептуальний підхід тим, що протягом історичного генезису того чи іншого суб'єкта права його різні функції виникали як певна реакція суспільства на будь-які потреби, як спосіб, метод їх задоволення. Тому вже у самому виникненні закладене конкретне завдання або група завдань.

Втім функції не є лише ідеальними або навіть практичними завданнями та цілями. Тому, варто погодитись з тією точкою зору, згідно з якою функція суб'єкта права (у її соціальному розумінні) певним чином пов'язана із здійсненням ним певної діяльності (з функціонуванням). У іншому випадку відбувається отождолення функції з цільовими установками, завданнями. Виходячи з цього у теоретичному державознавстві робилися спроби включення у поняття функції суб'єкта права фактичної, реально здійснюваної діяльності.

У юридичній літературі широко розглядалась проблема визначення функцій різних суб'єктів права, у першу чергу держави та державного управління. Лише останніми роками з'явилися окремі дослідження щодо функцій МСВ. На наш погляд, накопичений в науці досвід щодо визначення «функцій» має бути використаним у якості одного з джерел для виведення поняття функцій ОСН. Використання методу аналогії дозволяє виявити подібність в структурі різних явищ безвідносно до їх природи. Хоча не залишає сумнівів те, що механічна екстраполяція відзначених авторами загальних категорій щодо визначення поняття «функція» взагалі на предмет дослідження були б помилковими. Такий шлях може привести до ігнорування специфічних особливостей діяльності ОСН як суб'єктів МСВ.

Огляд наукової літератури з означеної проблеми свідчить про те, що кожний науковець акцентує увагу на окремих ознаках, елементах «функцій», виділення яких є своєрідною візитною карткою того чи іншого авто-

ра. Так, на думку О. П. Забеліної, під функціями МСВ необхідно розуміти основні напрями діяльності всієї системи МСВ щодо здійснення завдань, які стоять перед муніципальними утвореннями. Вона вважає, що функції МСВ – це основні напрями муніципальної діяльності всієї системи МСВ, то функції його органів – це їх практична діяльність щодо вирішення завдань, які стоять перед муніципальними утвореннями країни⁵.

Методологічно важливо проаналізувати й визначення поняття функцій територіальної громади як первинного суб'єкта МСВ, основного джерела його функцій і повноважень, у т. ч. й ОСН. Так, на думку О. В. Батанова, основні функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами МСВ в межах Конституції і законів України. Дане формулювання дозволяє, на думку О. В. Батанова, відобразити основоположні моменти в розумінні функцій територіальних громад як суб'єктів МСВ⁶.

Щодо визначення поняття функцій ОСН, то у науковій літературі можна зустріти наступні позиції. Так, В. С. Кашо, аналізуючи функціональні основи взаємодії місцевих рад та органів територіального громадського самоврядування як суб'єктів системи територіального управління, узагальнює практику діяльності органів територіального громадського самоврядування у певних напрямках. При цьому він робить висновок, що, по-перше, більшість з функцій органів територіального громадського самоврядування пересікаються з аналогічними функціями місцевих рад, та, по-друге, не можуть бути реалізованими без взаємодії з місцевими представницькими органами влади⁷. Отже, виходячи з цього, можна зробити висновок, що В. С. Кашо розглядає функції органів територіального громадського самоврядування як напрями їх діяльності у певних галузях місцевого життя.

Спираючись на найбільш поширені дефініції функцій МСВ, О. В. Батанов пропонує розглядати функції ОСН як основні напрями та види муніципальної діяльності цих суб'єктів МСВ щодо вирішення питань місцевого значення⁸.

О. Г. Остапенко визначено категорію «функції ОСН» як основні напрямки і види їх діяльності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, зумовлені соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві, та іншими завданнями, передбаченими Конституцією України та законами України, статутами територіальних громад, положеннями про ці органи та іншими нормативними актам⁹.

Аналіз дефініцій «функцій» системи та суб'єктів МСВ, у т. ч. дозволяє виділити окремі риси цих явищ. Найбільш суттєвою ознакою є визначення функцій як напрямів і видів діяльності. Тенденція в становленні праксеологічного підходу у вітчизняній науці муніципального права вже намітилася¹⁰. Будь-яка діяльність складне структуроване поняття, вона виступає в

єдності низки елементів, таких як цілі, суб'єкти, об'єкти, засоби, форми, методи діяльності. Саме тому більшість авторів в якості критеріїв визначення поняття функцій місцевого самоврядування та їх класифікації використовують категорію діяльності¹¹.

На наше переконання, функції ОСН слід виводити із практичної діяльності даної ланки МСВ та локальної самоорганізації населення. Функції ОСН характеризують головним чином їх діяльність, вони – явища і категорії насамперед діяльності. Але слід зауважити, що не треба ототожнювати функцію з діяльністю. Як напрями діяльності функції ніколи не ототожнюються з самою діяльністю; функції лише детермінують діяльність суб'єктів.

Поза діяльності функція не може існувати і не може бути реалізована іншим шляхом ніж за допомогою діяльності. Також слід враховувати, що діяльність зумовлена деякими відносно самостійними явищами і категоріями – закономірності і тенденції, зміст і форми – які виражають сутність і соціальне призначення МСВ в цілому та ОСН, зокрема. Функції, як основні напрями діяльності ОСН, найбільш повно зумовлюють цю діяльність, її зміст, найбільш рельєфно виражають сутність і призначення цього елементу системи МСВ і тому іноді мимоволі ототожнюються з діяльністю.

Аналізуючи запропоновані підходи до розуміння функцій суб'єктів МСВ, ми у цілому сприймаємо визначення їх поняття через категорію муніципальної діяльності (її об'єктами, суб'єктами, способами, засобами, цілями, завданнями), хоча й вважаємо за потрібне зробити певні уточнення, пов'язані, насамперед, з розумінням поняття «муніципальна діяльність», враховуючи, що в більшості цитованих праць такого аналізу ми не зустрічаємо.

Так, на наше переконання, муніципальна діяльність – це сукупність вироблених історичним муніципальним досвідом, науковим муніципальним пізнанням та муніципальною практикою навичок, вмінь, способів, засобів, цілеспрямованих вчинків та дій людини у сфері МСВ щодо вирішення питань місцевого значення. Виходячи із комплексного характеру та багатогранності проявів (люди, проблеми, інтереси, знання, інформація, ресурси, технічні засоби тощо), основними атрибутивними характеристиками муніципальної діяльності є:

1) орієнтованість муніципальної діяльності на задоволення місцевих інтересів, потреб населення у різних послугах, вирішенні місцевих проблем, облаштування території, створення умов для відтворення та розвитку людини. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства. Такого роду природний характер проблем муніципальної діяльності (по суті – муніципальної життєдіяльності) – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність (об'єктна домінанта);

2) полісуб'єктність муніципальної діяльності, насамперед, наявність таких основних суб'єктів як населення (міське співтовариство), органи та посадові особи МСВ, які діють від імені та в інтересах місцевого співтовариства. Попри це формоутворюючою основою муніципальної діяльності є територіальна громада. Саме підхід до муніципальних спільнот як до основи та структуроутворюючого елементу системи МСВ, муніципальної влади та муніципальної діяльності, а не як до її другорядного і побічного компонента, дозволяє відродити розуміння МСВ як основної форми реалізації народовладдя у буквальному смислі слова, а також сформуванати дієздатний механізм самоорганізації населення для вирішення власних проблем (суб'єктна домінанта);

3) фактичне співпадання суб'єкта та об'єкта муніципальної діяльності, за якого населення (територіальна громада) з його інтересами, проблемами, нестатками, питаннями місцевого значення тощо виступає не тільки первинною суб'єктною основою МСВ (жителі як головний місцевий ресурс), а як ціль, об'єкт муніципальної діяльності (такого роду кореляції немає в жодному іншому виді управлінської діяльності);

4) локально-територіальна обмеженість, що завжди кореспондує муніципальній діяльності, яка виникає, розвивається, збагачується за змістом та формою, реалізується на законодавчо оформлених нижніх територіальних рівнях. Це простір, що відрізняється визначеною цілісністю, позначається адміністративними, природно-географічними, господарсько-економічними, інформаційними й іншими кордонами (територіально-просторова домінанта);

5) процесуалізація та технологізація муніципальної діяльності, яка пов'язана із систематичністю, послідовністю дій, які здійснюють суб'єкти МСВ, тобто йдеться про стадійність, етапність, багатозначність муніципальної діяльності у ході вирішення тієї чи іншої справи локального характеру, що, у свою чергу, обумовлює поліфункціональність муніципального управління та МСВ (процесуально-технологічна домінанта);

6) наявність специфічних методів муніципальної діяльності, які можна диференціювати власне як методи функціонування суб'єктів МСВ та методи забезпечення реалізації завдань та цілей муніципальної діяльності (інструментальна домінанта).

Таким чином, виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що функції ОСН:

1) це основні напрями та види їх діяльності щодо здійснення права участі жителів – членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення;

2) охоплюють основні сторони їх соціальної спрямованості та призначення щодо реалізації завдань, що входять в коло питань місцевого значення;

3) відображають громадівську природу муніципальної самоорганізації населення;

- 4) дають відповідь на питання, чим повинні займатися ОСН;
- 5) розкривають матеріальний зміст діяльності ОСН;

б) обумовлюються нормативною регламентованістю, організаційною забезпеченістю та безпосередньою залежністю структури механізму самоорганізації населення від системи функцій, які вона здійснює, тобто характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація муніципальних можливостей та функціональних прерогатив ОСН.

Звідси, функції ОСН – це основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності ОСН щодо вирішення окремих питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними потребами муніципального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення самоорганізації населення.

1. *Батанов О. В.* Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О. В. Батанов // Віче. – 2002. – № 10. – С. 6. 2. *Гулина В. В.* Функции местного самоуправления : институционально-правовое исследование : автореф. дисс. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В. В. Гулина. – Казань, 2013. – С. 3–4. 3. *Федотов А. В.* Территориальное общественное самоуправление: Конституционные основы, практика правового регулирования : автореф. дисс. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / А. В. Федотов. – М., 2004. – С. 14, 22. 4. *Функція (соціологія)* [Електронний ресурс] / Вікіпедія. Вільна енциклопедія. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Функція_\(соціологія\)](http://uk.wikipedia.org/wiki/Функція_(соціологія)) 5. *Забелина Е. П.* Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Е. П. Забелина. – Омск, 2005. – С. 6, 10. 6. *Батанов О. В.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Батанов. – К., 2000. – С. 7. 7. *Кашио В. С.* Организационно-правовой механизм взаимодействия местных Советов народных депутатов и органов территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В. С. Кашио. – Екатеринбург, 1991. – С. 11–12. 8. *Батанов О. В.* Деякі теоретичні проблеми функціонування органів самоорганізації населення / О. В. Батанов: матеріали Всеукраїн. наук.-практ. конф. [«Місьцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві : стан, проблеми та ризики розвитку»]: (15 березня 2006 р. м. Київ) / за заг. ред. Литвина О. П., Кампо В. М., Корнієнка М. І. – К., 2006. – С. 17. 9. *Остапенко О. Г.* Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. Г. Остапенко. – Х., 2008. – С. 4, 10. 10. *Баймуратов М. О.* Функції і повноваження територіальних громад / М. О. Баймуратов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Том 1. – О. : Юридична література, 2002. – С. 104–117; *Батанов О. В.* Функції муніципальної влади: поняття та класифікація / О. В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11. – С. 17–30; *Дробуш І. В.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / І. В. Дробуш. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.; *Задорожня І. В.* Функції органів місцевого самоврядування : загальнотеоретичний аспект / І. В. Задорожня // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 8. – С. 14–21; *Любченко П. М.* Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення / П. М. Любченко // Проблеми

законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник. – 2003. – Вип. 64. – С. 12–22 та ін. **11.** *Батанов О. В.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. В. Батанов. – К., 2000. – С. 11; *Дробуш І. В.* Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І. В. Дробуш. – К., 2002. – С. 9; *Бальцій Ю. Ю.* Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю. Ю. Бальцій. – О., 2006. – С. 10 та ін.