

их функціональна обусловленность. Анализируются правовые последствия оптимизации структуры СНБО в соответствии с Указом Президента Украины от 5 апреля 2011 г. № 353.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус СНБО, структура СНБО, структура Аппарата СНБО.

Summary

The article is dedicated to the study of the structure of the National Security and Defense Council (NSDC) as an important element of its constitutional legal status. Internal structure of NSDC and the NSDC's Staff is differentiated, their functional conditionality is established. Legal implications of optimizing the structure of NSDC in accordance with Presidential Decree dated April 5, 2011 № 353 are analyzed.

Key words: constitutional legal status of NSDC, structure of NSDC, structure of the NSDC's Staff.

Отримано 20.05.2011

О. В. ЧЕРНЕЦЬКА

Олена Василівна Чернецька, кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Київського університету права НАН України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ ТА КОМПЕТЕНЦІЙ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією із ключових проблем теорії місцевого самоврядування є теорія функцій представницьких органів місцевого самоврядування, що зумовлено в цілому насамперед тим, що на сучасному етапі державотворення істотно змінюється роль місцевих рад, як представницьких органів, які в процесі свого функціонування найбільш наближені до проблем та інтересів людини і громадянина.

Серед вчених, які долучилися до дослідження проблем функцій органів місцевого самоврядування, слід відзначити наукові праці О. В. Батанова, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, Ю. М. Тодики, О. Є. Кутафіна тощо.

Проте, незважаючи на наявність досліджень з порушеної проблематики, потреба в розгляді деяких концептуальних основ співвідношення функцій та компетенцій представницьких органів місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності.

Метою статті є комплексне теоретико-методологічне дослідження понять функції та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування і проблеми їх законодавчого регулювання.

На нашу думку, для того, щоб дослідити функції представницьких органів місцевого самоврядування, передусім, слід з'ясувати наукові підходи щодо визначення поняття «функція» в цілому.

Передусім слід зазначити, що категорія, яка позначена одним і тим же терміном, досить часто розглядається в різних науках лише стосовно до певної підсистеми суспільства, і у зв'язку з цим, може мати різне змістовне наповнення. В окремих галузях знань категорія «функція» знаходить своє конкретне значення. Саме слово «функція» перекладається з латини (functio) як здійснення. У філософських дослідженнях вироблене розуміння функцій як певних відносин, які роблять функціонування доцільним, цілеспрямованим, утворючим залежність однієї складової частини або сукупності однопорядкових якостей від іншої, частини від цілого. М. І. Сетров вважає, що функція в її системному розумінні, являє собою таке відношення частини до цілого, при якому саме існування або будь-який вид прояву частини забезпечує існування або будь-яку форму прояву цілого¹. На думку В. П. Турагинова, під функціями предмету, речі або явища слід розуміти форми їх впливу на інші предмети, речі, явища².

Функція в теорії держави та права означає напрямок, предмет і зміст діяльності державно-правового інституту. У науковій юридичній літературі накопичений досвід щодо визначення поняття функції, а саме функцій держави, функцій органів та посадових осіб, функції державної влади, функції управління, функцій територіальних громад та представницьких органів місцевого самоврядування, але не існує єдиного підходу щодо визначення даного поняття. Терміном «функція» досить часто окреслюють такі поняття як «ціль», «завдання», «компетенція», «права» тощо.

На думку О. Є. Кутафіна, В. І. Фадєєва, під функціями місцевого самоуправління розуміють основні напрямки муніципальної діяльності, які в свою чергу зумовлені природою та місцем муніципального самоуправління в системі народовладдя³.

Функції органу місцевого самоврядування можна визначити як призначення даного органу в системі місцевого самоврядування, яким зумовлений характер повноважень, що входять до його компетенції⁴.

Як зазначає О. В. Батанов 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 місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України⁵.

На думку В. Ф. Погорілка та О. Ф. Фрицького, під функціями представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, які втілюються в конкретні напрями і види діяльності рад щодо здійснення завдань, визначених Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування, іншими законами і нормативними актами⁶.

Аналіз визначень функцій органів публічної влади дає змогу визначити функції як вид і напрями діяльності відповідних суб'єктів.

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України від 28 червня 1996 р., цим та іншими законами». Цим самим, Конституція України від 28 червня 1996 р. визнала місцеві ради основним носієм функцій і повноважень територіальної громади.

Слід зазначити, що розкриваючи поняття функції представницьких органів місцевого самоврядування необхідно відобразити соціальне призначення місцевих рад, зумовленість функцій закономірностями суспільного розвитку, цільовий характер функцій та їх напрями впливу на суспільні відносини.

На нашу думку, функції представницьких органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль щодо визначення сутності та соціального призначення представницького органу. Більше того, для сучасного стану державотворення та правотворення, існування та функціонування представницького органу місцевої влади є основою будь-якого демократичного суспільства. Оскільки держава, яка функціонує та розвивається відповідно до загальносвітових демократичних принципів і цінностей, повинна забезпечити функціонування на своїй території органів народного представництва та забезпечити їм належне місце у системі публічної влади.

Функції характеризують сутність місцевих рад як представницьких органів місцевої публічної влади та місцеве самоврядування як публічну підсистему організації влади в державі. В них проявляються не тільки сутність і принципи функціонування місцевих рад, а й також закономірності та особливості місцевого самоврядування в Україні. Зміст функцій представницьких органів місцевого самоврядування зумовлений рядом об'єктивних і суб'єктивних чинників, зокрема, рівнем конституційного розвитку суспільства і держави; особливостями організації публічної влади в державі; рівнем розвитку політичної системи тощо. Функції відображають змістовну діяльність представницьких органів і значною мірою характеризують їх сутність.

Більше того, якщо розглядати функції представницьких органів місцевого самоврядування як прояв певного виду діяльності в тій чи іншій сфері, то варто акцентувати увагу на наступних двох аспектах – суб'єктивному та об'єктивному. Суб'єктивний аспект полягає в тому, що місцеве самоврядування, як підсистема публічної влади, в межах об'єктивних можливостей, має певну свободу вибору не тільки сфер впливу, а й можливостей цілеспрямованої та доцільної діяльності. Об'єктивний аспект охоплює можливості відповідної діяльності та прийняття конкретного рішення. Об'єктивна сторона в діяльності публічної влади на місцях полягає в досягненні поставленої мети відповідно соціальних закономірностей. Поряд із цим, вид діяльності, який входить в поняття функції, складається не просто із різнорідних дій, а являє собою цільну, виокремлену систему дій, які відрізняються від інших функцій влади. Однак це не виключає тісної взаємозумовленості функцій. Тільки у своєму взаємозв'язку функції характеризують соціально-політичне призначення та сутність місцевих рад як представницьких органів народовладдя. Наявність специфічних особливостей у представницьких органів місцевого самоврядування не виключає можливості виділити те спільне, що дає підстави вважати їх різносторонню діяльність самостійними функціями.

Таким чином, на нашу думку, функції представницьких органів місцевого самоврядування це: 1) взаємопов'язані та взаємозумовлені напрями та види діяльності щодо реалізації самоврядних повноважень в найважливіших сферах життєдіяльності територіальної громади; 2) мають соціальне призначення, оскільки впливають із представницького статусу місцевих рад та принципів депутатського мандату; 3) через функції реалізуються права та обов'язки місцевих рад, які передбачені Конституцією та законами України; 4) форми реалізації функцій зумовлені конституційно-правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування та їх місцем в системі органів публічної влади.

Таким чином, ми вважаємо, що під функціями представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти зумовлений соціально-політичним призначенням, комплекс взаємопов'язаних, взаємозумовлених та визначених конституційно-правовим статусом, основних напрямків та видів діяльності місцевих рад, які знаходять свій вираз і конкретизацію у повноваженнях, визначених Конституцією та законами України в межах своєї компетенції щодо здійснення завдань місцевого самоврядування.

Однією із умов створення повноцінної системи місцевого самоврядування є законодавче визначення компетенції органів місцевого самоврядування. Дана вимога передбачена Європейською Хартією місцевого самоврядування, а саме згідно ч. 1 ст. 4 головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28 червня 1996 р. органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України⁷. Дана конституційна норма знайшла своє подальше відображення в ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.,

відповідно до якої «сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання».

Компетенція як категорія – це сукупність встановлених нормативно-правовими актами задач, функцій, прав та обов'язків (повноважень) державних органів, посадових осіб, громадських організацій⁸.

Слово «компетенція» походить від латинського «competentia», що в перекладі означає введення, здатність, приналежність по праву і має два значення: а) коло питань, в яких особа або група осіб володіє знаннями (відання чогось) і б) коло повноважень (прав і обов'язків) (відання чимось). У зв'язку з цим, можна говорити про фактичну компетентність в тих або інших питаннях і про офіційну компетенцію органів та посадових осіб.

Традиційно у національному праві під компетенцією розуміють сферу проблем, коло питань, які повинен вирішувати державний орган, та повноваження надані державному органу для виконання покладених на нього завдань⁹.

Необхідно зазначити, що виокремлюють два підходи до розуміння компетенції: нормативний та функціональний. При нормативному підході до розуміння компетенції її визначають як сукупність прав та обов'язків або як відповідний обсяг публічних прав. При функціональному підході під компетенцією розуміють сферу питань, яка належить до відання відповідного державного органу¹⁰. Тобто, можна дійти висновку, що у першому випадку – це права та обов'язки, які в своїй сукупності складають повноваження певного державного органу, у другому – функції, як окремі напрямки діяльності.

Компетенція як категорія – це сукупність встановлених нормативно-правовими актами задач, функцій, прав і обов'язків (повноваження) державних органів, посадових осіб, громадських організацій¹¹.

В зарубіжній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють встановлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування¹².

Наприклад, до сфери компетенції муніципальної ради Франції належить затвердження бюджету і фінансового звіту мера; створення муніципальних служб і їх організація; управління майном комуни; регулювання громадських робіт; затвердження комунального плану землекористування і т.д.¹³. У Німеччині на депутатів місцевих рад покладаються важливі управлінські та контрольні завдання, а саме депутати приймають рішення відносно: бюджету, складу комітетів рад, планів забудови, кадрів; створення, розширення та ліквідація господарських підприємств; податків і зборів. Завдання і компетенції місцевого самоврядування в Польщі визначає Конституція, проголошуючи, що це публічні завдання, спрямовані на задоволення потреб територіальної громади. Основні компетенції гмін охоплюють справи: освіти і виховання (дитячі садки, початкові школи, гімназії, ліцеї); соціальної опіки; житлового і комунального господарства та житлового будівництва; утримання вулиць і локальних доріг, а також пасажирського транспорту в містах; планування забудови, землеустрою і охорони середовища тощо¹⁴.

На думку О. О. Кутафіна і В. І. Фадєєва, компетенція органу місцевого самоврядування – це складна правова категорія, яка складається із предметів відання, прав і обов'язків.

Між тим, першим структурним елементом компетенції органу місцевого самоврядування є предмети відання. Під предметом відання місцевого самоврядування розуміються сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а отже і юридично компетентний в них орган¹⁵.

Компетенція місцевих рад являє собою законодавчо закріплені сукупність прав та обов'язків (повноваження), а також предметів (сфери) відання для вирішення питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплює два види компетенції місцевих рад, а саме ст. 25 – загальну, а ст. 26 – виключну компетенцію. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., в межах загальної компетенції сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Загальна компетенція місцевих рад конкретизується галузевим законодавством, яке зобов'язує здійснювати ті чи інші повноваження в різноманітних сферах суспільного життя.

На нашу думку, надзвичайно важливим є те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. містить детальне визначення предмету відання і компетенції місцевих рад, що служить запорукою від втручання в їх діяльність державних органів, гарантією їх самостійності в межах, визначених законом. Крім того, аналіз компетенції місцевих рад дає уяву про їх правосуб'єктність. Слід зазначити, що Конституція України закріплює повноваження місцевих рад як відносно визначені. Тобто, з одного боку, вона встановлює певний перелік цих повноважень, а з іншого передбачає можливість їх розширення шляхом прийняття нових нормативно-правових актів.

Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплює виключну компетенцію місцевих рад, тобто це ті питання, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях відповідної місцевої ради і стосуються перш за все організації та діяльності рад. Закріплюючи виключну компетенцію, дана норма є одним із засобів забезпечення провідної ролі місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, які покликані представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. З іншого боку, визнання та закріплення виключної компетенції сільських, селищних, міських рад спрямовано на реалізацію передбаченої в ч. 3 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., припис, за яким представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі

органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством. Це, зокрема, означає, що ніякі інші органи чи посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішень з питань, віднесених до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. У свою чергу, місцеві ради також не мають права передавати вирішення питань виключної компетенції іншим органам чи посадовим особам місцевого самоврядування. Невиконання вимог коментованої статті слід розглядати як порушення законності, оскільки відповідно до ст. 19 Конституції України від 28 червня 1996 р. органи та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Припис даної статті спрямований на зміцнення принципів народовладдя, гласності та колегіальності у здійсненні місцевого самоврядування. Саме на пленарних засіданнях депутати як повноважні представники відповідних територіальних громад мають всю повноту прав, що забезпечують їх активну участь у діяльності відповідної місцевої ради, як представницького органу місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що функції представницьких органів місцевого самоврядування є вихідним началом, на базі яких визначаються повноваження, а також організаційно-правова основа діяльності органів народного представництва. У функціях відображається сутнісна характеристика представницьких органів місцевого самоврядування. При цьому функції не є абстрактною категорією, вони визначають собою змістовну компоненту діяльності відповідного представницького органу місцевого самоврядування. Функції представницьких органів місцевого самоврядування є визначальні по відношенню до компетенції – закріпленим у нормативно-правових актах правам та обов'язкам, що в цілому складають повноваження, та передбачають наявність організаційно-правових механізмів реалізації.

¹ *Сетров М. И.* Основы функциональной теории организации. – Л., 1972. – С. 31.

² *Турагинов В. П.* Философия сознания. – М., 1971. – С. 171.

³ *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – М., 1997. – С. 112.

⁴ *Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / За ред. Ю. М. Тодики.* – Х.: Право, 2009. – С. 143.

⁵ *Батанов О. В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 127.

⁶ *Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф.* Муніципальне право України. Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 172.

⁷ Конституція України від 28.06.96 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁸ Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 21.

⁹ *Довгань В. М.* Європейський парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу: Монографія – К.: КНТ, 2007. – С. 58.

¹⁰ *Тихомиров Б. Н.* Публичное право. Ученик. – М.: БЕК, 1995. – С. 321.

¹¹ *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е / Под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 2001. – С. 422.

¹² *Постовой Н. В.* Муниципальное право. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 274.

¹³ *Євдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарт, 2001. – С. 133.

¹⁴ *Майгер Б.* Місцеве самоврядування Польщі та України. Вибрані юридичні проблеми. – Варшава, 1999. – С. 33–34.

¹⁵ *Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф.* Муніципальне право України. Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 175.

Резюме

У статті розглянуто теоретико-методологічні підходи щодо визначення та співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування і проблеми законодавчого регулювання.

Ключові слова: функції представницьких органів місцевого самоврядування, компетенція представницьких органів місцевого самоврядування, представницький орган, місцеве самоврядування.

Резюме

В статье рассматриваются вопросы теоретико-методологических подходов к определению и соотношению функций и компетенции представительских органов местного самоуправления, а также их законодательное регулирование.

Ключевые слова: функции представительских органов местного самоуправления, компетенция представительских органов местного самоуправления, представительский орган, местное самоуправление.

Summary

The article regards theoretical and methodological approaches to the definition and correlation between the concepts of representative local self-government bodies functions and competence. It also regards problems of legislative regulation.

Key words: representative local self-government bodies functions, representative local self-government bodies competence, representative body, local self-government.

Отримано 22.04.2011