

УДК 351

О. Г. Рось,
аспірант кафедри державознавства і права,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0002-2593-8228

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.18.97

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

O. Ros,
Postgraduate Student, Department of State Studies and Law
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ESSENCE AND CONCEPT OF NORMATIVE LEGAL PROVISION OF INSTITUTIONAL CAPACITY OF REPRESENTATIVE LOCAL BODIES

У статті розкриваються поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, а також особливості супутніх понять, як-от: "інститут", "інституція", "спроможність". Обґрунтовуються відмінності між поняттями "інститут" та "інституція". Розглядаються підходи до визначення цих понять національними та зарубіжними вченими. Узагальнюються різні підходи до визначення інституційної спроможності з позиції Світового банку, Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейської комісії.

За результатами дослідження пропонується розуміння інституційної спроможності як здатності інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня професійної підготовки персоналу, процесів, організації та ресурсів відповідної інституції.

У розкритті досліджуваних понять щодо сучасного стану нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні зроблено висновок щодо потреби подальшого комплексного дослідження проблематики здатності представницьких органів місцевого самоврядування виконувати визначені законами функції.

The article reveals the concepts and essence of normative legal support of the institutional capacity of representative bodies of local government, as well as the peculiarities of related concepts such as "institute", "institution", "ability". The differences between the concepts of "institute" and "institution" are substantiated. Approaches to defining these concepts by national and foreign scholars are considered. Different approaches to determining institutional capacity from the World Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development and the European Commission are summarized.

The definition of "institutional capacity" in the English term "institutional capacity", effectively instigated by the institute, is not an institution but an institution. This is confirmed by the documentation of international organizations with which the term "scientific attempt" appeared in the domestic scientific and practical central region. Yes, European Commission documents stated that a change in the institute is predicted for all institutions (systems and work), but a change in the ability to take into account (existing in public institutions) may be just as relevant for changing the requirements for capacity, which requires a sufficient result.

With regard to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), it defines institutional capacity as the sum of organizational, structural and technical systems, as well as the individual competencies that create and implement policies that meet the needs of the public

The study offers an understanding of institutional capacity, as the ability of an institution to perform its functions by providing an adequate level of professional training for the staff, processes, organization and resources of the institution concerned.

When discovering the concepts under study on the current state of regulatory support of the institutional capacity of the representative bodies of local self-government in Ukraine, it is concluded that there is a need for further comprehensive study of the problem of the ability of representative bodies of local self-government to fulfill the functions defined by law.

Ключові слова: інститут, інституція, інституційна спроможність, представницький орган, місцеве самоврядування, представницький орган місцевого самоврядування.

Key words: institute, institution, institutional capacity, capacity, representative body, local self-government, representative body of local government.

АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проблема нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні актуалізується необхідністю реформування місцевого самоврядування відповідно до кращого світового та європейського досвіду, гармонізації національного законодавства та європейських норм. Слід враховувати рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, що надаються міжнародними організаціями, з документів яких, власне, і прийшов до наукового та практичного обігу термін "інституційна спроможність" (institutional capacity). А оскільки в наукових роботах та практичному застосуванні відповідної термінології немає єдиного підходу, видається необхідним уточнити значення поняття "інституційна спроможність представницьких органів місцевого самоврядування", розкрити його сутність та окреслити межі його нормативно-правового забезпечення.

Окремі аспекти діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, пов'язані з їх інституційною спроможністю, а також правове регулювання місцевого самоврядування досліджувалися в роботах В. Борденюка [2; 3], А. Жмури [7], В. Мельниченка [11], Д. Гавра [4], М. Кармазіної [8], О. Шурбонової [8], Н. Колісниченко [9], М. Войновського [9], І. Дробуш [5], О. Погорілка [12], М. Баймуратова [12] та інших. Втім, саме теоретичний підхід до проблеми правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування залишився по за увагою дослідників, за виключенням статті Н. Колісниченко та М. Войновського, окремі положення якої видаються досить спірними і аналізуються нижче.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження сутності та поняття нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування (далі — ПОМС) в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Для теоретичного обґрунтування поняття інституційної спроможності слід з'ясувати значення термінів "інститут" та "інституція" та різницю між ними. Варто взяти до уваги те, що термін "інститут" походить від латинського "institutum", що означало встановлення, запровадження, звичай. Історично склався підхід до розуміння інститутів як "природних" утворень, сукупностей певних норм, які регулювали окремі сфери життя. Зокрема Г. Спенсер вважав, що саме завдання виживання суспільного організму в умовах його еволюції породжувало, як необхідність формування погоджувальної й координуючої суспільної підсистеми — особливого виду регулятивного інституту [4].

Попри дослідницькі успіхи інституціоналістів, з початком 1950-х років інтерес до вивчення інститутів почав слабнути. І тільки в середині 1980-х років постав "новий інституціоналізм". Відтоді, за твердженням Р.І. Гудіна та Х.Д. Клінгемана, інституційний підхід панує в політичних дослідженнях [9; с. 12].

Згодом до питання розрізнення інституційних утворень звертається неінституціоналіст Д. Норт. Його про-

позиції щодо розмежування двох понять зводяться до такого: під "інститутами" слід розуміти розроблені людьми формальні (закони, конституції) та неформальні (договори та добровільно прийняті кодекси поведінки) обмеження, а також фактори примусу, які структурують їх взаємодію; під "інституціями" — організації, тобто державні органи, політичні партії, профспілки тощо. Для Д. Норта перші — це правила, які визначають спосіб "гри", другі ж — суто актори, межі компетенції яких — лише формування стратегії та майстерність. На думку Д. Норта, інституційний розвиток відбувається в результаті взаємодії інститутів та організацій (інституцій) [13, с. 5—6].

У загальному контексті інституційного підходу до аналізу суспільних явищ слід розглядати і позицію В. Мельниченка, який розглядає інститут публічної влади як фактично існуючу, відносно відокремлену організаційно-функціональну структуру в цілісній системі демократичного врядування. Отже, інституційний розвиток на рівні регіону постає як системний розвиток організаційних структур публічної влади, оновлення форм і методів діяльності, механізмів і засобів взаємодії на регіональному рівні [11, с. 7].

Слід зазначити, що в роботах окремих авторів взагалі не проводиться різниці між поняттями інституту і інституції, зокрема, стверджується, що "інститут постає не тільки інституцією, а й організацією з притаманними тільки їй правилами, що випрацьовуються в процесі конкретної взаємодії (взаємовпливу) встановлених норм з емпіричними втіленнями цих норм" [9; с. 16—17].

Колісниченко Н. та Войновський М. розглядають інститут місцевого самоврядування "як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство", розглядаючи правила як ключовий фактор для розуміння інститутів та функціонування інституцій. Зазначені автори відзначають, що "інституційна спроможність місцевого самоврядування — спроможність інституту місцевого самоврядування", а "інституціональна спроможність — спроможність інституцій (органів) місцевого самоврядування". Водночас на їхню думку, "інституційна спроможність включає в себе інституціональну" [8, с. 299]. Втім, позиція авторів щодо окремого виділення і розмежування понять "інституційна спроможність" та "інституціональна спроможність" видається недостатньо обґрунтованою. Звернемо увагу на те, що у згаданому дослідженні стверджується, що термін "інституціональний" походить від англійського institution, а термін "інституційний" — від institute, відтак автори роблять висновки, що "інституційна спроможність" стосується спроможності інституту, а "інституціональна спроможність" — спроможності інституції. Проте таке тлумачення не відповідає застосуванню названих термінів у англомовних джерелах.

На нашу думку, "інституційна спроможність" відповідає англійському терміну "institutional capacity", тобто інституційна спроможність стосується не інституту, а інституції. Це підтверджується і документами міжнародних організацій, з яких у вітчизняний науковий і практичний обіг прийшов термін "інституційна спроможність". Так, у документах Європейської Комісії відзначається, що зміцнення інституційної спро-

можності спрямоване передусім на інституції (системи і структури), однак зміцнення спроможності індивідів (тобто штату інституцій) може бути так само важливим для зміцнення здатності інституцій діяти більш ефективно і результативно [16].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначає інституційну спроможність як суму організаційних, структурних та технічних систем, а також індивідуальні компетенції, які створюють та впроваджують політику, що відповідає потребам громадськості [18].

Згідно з позицією Світового банку, підвищення інституційної спроможності охоплює три основні види діяльності: підвищення кваліфікації (хто), удосконалення процедур (як) та організаційне зміцнення (яка система). Підвищення інституційної спроможності відбувається таким чином, щоб залучення ресурсів та розпорядження ними сприяло ефективнішому та результативнішому функціонуванню інституцій [17]. Узагальнюючи різні підходи до визначення інституційної спроможності. Європейська Комісія пов'язує питання інституційної спроможності із двома напрямками: фокус на окремих індивідах, що включає розвиток навичок і компетенцій на всіх рівнях органів публічної адміністрації, та фокус на інституціях, що включає: процеси (правила, процедури, засоби, інструменти, методи), організацію (структуру, функції) і ресурси (інформаційні, технічні, кадрові) [16]. Отже, узагальнюючи вищесказане, можна запропонувати розуміння інституційної спроможності як здатності інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції.

З точки зору інституційного підходу, до інституцій можна віднести і органи публічної влади, яким властива сукупність інституційно-утворюючих ознак, до яких В. Борденюк відносить, зокрема, такі: орган (інституція) — складова і водночас організаційно відокремлена й самостійна частина публічного механізму; орган діє під час здійснення своїх повноважень за дорученням держави та від імені громадян; відповідно до покладених завдань виконує відповідні функції, реалізуючи їх через владні повноваження; застосовує притаманні цьому виду органів організаційно-правові форми й методи діяльності [1, с. 299].

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування можуть бути розглянуті як інституції, а відповідно, може бути виявлено їхню інституційну спроможність. Коло представницьких органів місцевого самоврядування визначено у ст. 143 Конституції України [10] та ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування" [14]. Відповідно до зазначених норм до представницьких органів місцевого самоврядування віднесено: сільські, селищні, міські ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а також обласні та районні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У ч. 1 ст. 143 Основного Закону України визначено загальний перелік повноважень територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування. В частині другій цієї статті міститься перелік повноважень представницьких органів регіонального рівня — обласних та районних рад. На думку В.І. Борденюка, першооснову для розподілу повноважень у сфері місцевого самоврядування містить ч. 1 ст. 143 Конституції України, яка "головні повноваження місцевого самоврядування адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються. Це стосується й окремих повноважень органів виконавчої влади, якими повинні наділятися відповідні ради, а не їх виконавчі органи" [2, с. 148—149]. Такий підхід цілком відповідає визначенню місця пред-

ставницьких органів у системі місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування (ст. 3), яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування: "Міське самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи" [6].

Основою для визначення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування є покладені на них функції, тобто основні напрями їх діяльності. І.В. Дробуш [5, с. 5] формулює поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні під якими розуміє "основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними". В. Борденюк виокремлює три основні функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню [3, с. 69]. В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та М.О. Баймуратов до загальних функцій органів місцевого самоврядування відносять: політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну [12, с. 174].

Важливим аспектом інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування є її нормативно-правове забезпечення, тобто встановлення відповідних норм у правових формах. Законодавець визначає рівень нормативно-правових актів, якими встановлюються повноваження представницьких органів місцевого самоврядування. Повноваження сільських, селищних та міських рад встановлюються виключно Конституцією та законами, а повноваження районних та обласних рад, окрім згаданих законодавчих актів, також можуть передаватися сільськими, селищними, міськими радами, а отже, визначатися рішенням відповідної ради. Що ж стосується інших аспектів інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, то законодавець встановлює порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад [14]. Щодо такого елементу інституційної спроможності як кадрове забезпечення, то відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування" чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, представницький орган місцевого самоврядування — це організована інституція, яка покликана реалізувати покладені на неї функції через реалізацію повноважень, має обумовлену функціями організаційну структуру, організовані процеси та забезпечена належними ресурсами. Відповідно, інституційна спроможність представницьких органів місцевого самоврядування полягає у здатності їх як інституцій виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ НАУКОВИХ РОЗРОБОК

Правове забезпечення інституційної спроможності — це встановлення у правових нормах необхідних умов здатності представницьких органів місцевого самоврядування, а саме: сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, для виконання покладених на них функцій через визначення організаційної структури, процесів та ресурсів.

Аналіз наукових праць щодо інституційної спроможності взагалі та, зокрема, інституційної спроможності

органів місцевого самоврядування свідчить, що категорія інституційної спроможності вимагає ґрунтовного теоретичного осмислення. Перспективними також видаються дослідження інституційної спроможності окремих органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів.

Література:

1. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации / М. Баглай, Б. Габричидзе. — М.: Норма, 1996. — 640 с.
2. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Борденюк. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.
3. Борденюк В. Муниципальная реформа: що, як і задля чого / В. Борденюк // Віче. — 1998. — № 7. — С. 63—79.
4. Гавра Д.П. Понятие социального института http://www.soc.pu.ru/materials/golovin/reader/gavra/r_gavra1.html
5. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право" / І.В. Дробуш; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України. — Київ, 2002. — 14 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Віче. — 2000. — № 3. — С. 43—50.
7. Жмура А. Публічно-правовий інститут представництва в Україні / А. Жмура // Актуальні проблеми правознавства України: тези доповідей і наукових повідомлень студентської наукової конференції за підсумками науководослідної роботи за 1999/2000 навч. рік. — Х., 2000. — С. 67—68.
8. Кармазіна М, Шурбонова О. "Інституція": проблема розрізнення понять // Політичний менеджмент. — 2006. — № 4 — 16—17 с.
9. Колісниченко Н.М., Войновський М.М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення [Електронний ресурс] / Н. Колісниченко, М. Войновський // Теоретичні та прикладні питання державотворення. — 2015. — Вип. 16. — С. 296—309. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_16_22
10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
11. Мельниченко В.І. Інституційний розвиток на рівні регіону: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. — К.: НАДУ, 2009. — 88 с.
12. Муниципальное право Украины: підручник / [В.Ф. Погоріло, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
13. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. — 180 с.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
15. Терборн. О границах и динамике норм и нормативного действия // Социологическое обозрение. — Том 3. — 2003. — № 4. — 50 с.
16. European Commission. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building, June 2014, p. 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144...en>
17. Odeck J, "Position Paper: Institutional Capacity Building", World Road Organisation (PIARC), 2005.
18. OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards an Integrated Public Service.

References:

1. Baglaj, M. and Gabrychdyze, B. (1996), *Konstytucyjne prawo Rosyjskiej Federacji* [Constitutional Law of the Russian Federation], Norm, Moscow, Russia.
 2. Bordenjuk, V. I. (2007), *Misceve samovrjaduvannja ta derzhavne upravlinnja: konstytucijno-pravovi osnovy spivvidnoshennja ta vzajemodii'* [Local government and public administration: constitutional and legal foundations of correlation and interaction], Parlaments'ke vyd-vo, Kyiv, Ukraine.
 3. Bordenjuk, V. I. (1998), *Municipal'na reforma: shho, jak i zadlja chogo* [Municipal reform: what, how and why], Viche, Kyiv, Ukraine.
 4. Gavra, D. P. (1998), "The concept of social institution", available at: http://www.soc.pu.ru/materials/golovin/reader/gavra/r_gavra1.html (Accessed 10 August 2019).
 5. Drobush, I. V. (2002,) "Functions of representative bodies of local self-government in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Institute of State and Law, National Academy of Sciences of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
 6. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), "European Charter of Local Government: Charter of 15 October 1985, ratified by the Law of Ukraine. № 452/97-VR", Viche, vol. 3(2000), pp. 43—50.
 7. Zhmura, A. (2000), "Public-Legal Institute of Representation in Ukraine", *Aktual'ni problemy pravoznavstva Ukrainy: tezy dopovidej i naukovykh povidomlen' students'koi naukovoї konferentsii za pidsumkamy naukovodoslidnoi roboty za 1999/2000 navch. rik.* [Actual Problems of Ukrainian Law: Abstracts and Reports of the Student Scientific Conference on the Results of Scientific Research for 1999/2000 year], Kharkiv, Ukraine, pp. 67—68.
 8. Karmazina, M. and Shurbonova, O. (2006), "Institute" and "institution": the problem of distinguishing concepts", *Political management*, vol.4, pp. 16—17.
 9. Kolisnichenko, N.M. and Vojnovs'kyj, M.M. (2015), "Institutional and institutional capacity of local self-government: the essence of concepts and features of definition", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_16_22 (Accessed 15 August 2019).
 10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 29 August 2019).
 11. Mel'nychenko, V.I. (2009), *Instytucijnyj rozvytok na rivni regionu: navchal'no-metodychnyj posibnyk dlja samostijnogo vyvchennja dyscypliny* [Instytucijnyj rozvytok na rivni regionu: navchal'no-metodychnyj posibnyk dlja samostijnogo vyvchennja dyscyplin], NADU, Kyiv, Ukraine.
 12. Pogorilo, V. F. Fryz'kyj, O. F. and Bajmuratov, M. O. (2001), *Municipal'ne pravo Ukrainy* [Municipal Law of Ukraine], Jurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
 13. Nort, D. (1997), *Ynstytuty, ynstytucyjonal'nye yzmenenyja y funkcyonyrovanye ekonomyky* [Institutions, institutional changes and the functioning of the economy], Fond ekonomycheskoj knygy "Nachala", Moscow, Russia.
 14. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "About local self-government in Ukraine"*, Vidom. Verhov. Rady Ukrai'ny, vol. 24.
 15. Terborn, O (2003), "About the boundaries and dynamics of norms and normative actions", *Socjologičeskie obozrenye*, vol. 3, no. 4.
 16. European Commission (2014), "Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building", available at: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144...en> (Accessed 18 August 2019).
 17. Odeck, J, (2005), *Position Paper: "Institutional Capacity Building"*, World Road Organisation (PIARC), Paris, France.
 18. OECD (2008), *OECD Public Management Reviews, Towards an Integrated Public Service, Ireland.*
- Стаття надійшла до редакції 20.09.2019 р.*