

Павлов Єгор Олегович,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-8704-1328

УДК 351 : 352.9 (477)

doi: 10.34213/tp.21.02.14

МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто механізми функціонування місцевого самоврядування як юридичних осіб, наділених повноваженнями, у межах яких діють самостійно і є відповідальними за свою діяльність. Розглянуто процес трансформації місцевого самоврядування, переформатування відповідальності та розподіл повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, механізм функціонування місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. На даний момент в Україні загалом принципи самоврядності територіальних громад не реалізуються повною мірою. Конституцією і законодавством України передбачено, що народ у цілому, територіальні громади, жителі сіл, селищ, міст беруть участь в управлінні перш за все безпосередньо, самостійно, прямо, і вже – в іншу чергу – через органи державної влади або місцевого самоврядування. Слід проаналізувати розвиток місцевого самоврядування як передумову організації активної територіальної громади. Одним із недоліком останньої є те, що вона не є цілісним об'єднанням та не має спільних чітко визначених інтересів. Незважаючи на широке коло прав, закріплених за територіальною громадою, її безпосередня участь у суспільно-політичному житті, контроль органів місцевого самоврядування обмежуються переважно виборчими функціями: формування виборних органів місцевого самоврядування; обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Загальні питання функціонування місцевого самоврядування у своїх дослідженнях розглядають: В. Бабаєв, Ю. Битяк, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Молодожен, С. Серьогін, О. Сушинський, О. Чернецька та ін. Окремі аспекти формування органів місцевого самоврядування досліджують І. Дробот, В. Кравченко, В. Наконечний, В. Терещенко, П. Любченко, В. Олуйко та ін.

Метою статті є аналіз та розроблення рекомендацій із подальшого вдосконалення механізмів функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Виклад основного матеріалу. Механізм місцевого самоврядування – це сукупність практичних заходів (рішень, важелів, стимулів, методів, процесів), за допомогою яких суб'єкти управління з метою досягнення поставлених цілей забезпечують її функціонування й розвиток. Згідно з характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми, що виконують роль суспільного самоуправління за схемою заходу (мета – рішення – впливи – дії – результати), можуть мати організаційний і правовий характер, потребують кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення, нормативно-правового регулювання

(закони, підзаконні акти). До політичних механізмів відносяться визначення законодавчого правового поля Конституцією України, державна освітня політика, закони, державні програми, концепції, доктрини розвитку різних сфер, програма соціально-економічного розвитку України, науково обґрунтована програма формування людини як соціально активної особистості [2].

Механізм функціонування місцевого самоврядування слід розробити так, щоб це повною мірою забезпечувало цілісність усієї системи, для чого слід використовувати найбільш збалансований рівень децентралізації ухвалення рішень управлінських органів. Під час його зміни, реорганізації чи покращання доцільним є використання попереднього досвіду, це зможе забезпечити втілення всіх найефективніших розробок і забезпечить позитивне ставлення працівників до цих змін. Механізм функціонування місцевого самоврядування повинен: забезпечувати виконання всіх необхідних управлінських функцій; жодним чином не викликати затримку процесу прийняття й реалізації відповідних рішень, повною мірою забезпечувати дотримання інтересів об'єкта і суб'єкта, а також відповідних зацікавлених сторін, насамперед населення, забезпечувати раціональний розподіл повноважень, здійснювати погодження відповідальності учасників відносин та визначати напрями щодо функціонування відповідного органу. Організація роботи будь-якого механізму напряму залежить від професіоналізму вповноваженої особи, глибокого розуміння сутності процесів, що відбуваються в системі місцевого самоврядування і загалом у суспільстві. Кожний конкретний управлінський механізм формують відповідні працівники певної галузі та управлінських установ. Від їхніх навичок, усвідомлення основ функціонування механізмів місцевого самоврядування залежить ефективність побудови цих механізмів.

До принципів побудови належать:

- ефективність забезпечення інтересів і особливостей відповідних учасників відносин у системі місцевого самоврядування;
- забезпечення контролю виконання функцій, розподілу і кооперації виконання повноважень;
- створення необхідних умов для функціонування систем місцевого самоврядування.

Процеси побудови, функціонування чи удосконалення мають містити такі етапи:

- визначення мети дієвості механізму; визначення суб'єктів і об'єктів відносин;
- визначення обставин, що призводять до конфлікту інтересів;
- визначення всіх можливих шляхів взаємодії учасників відносин;
- розроблення необхідних галузевих процесів і відповідних методів;
- чітке визначення плану щодо ефективної реалізації взаємодії;
- здійснення необхідних заходів;
- визначення необхідності заходів з покращання механізму та їхня реалізація.

Відповідно до засобів, які задіяно в конкретних механізмах управління, останні поділяються на політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові, а також комплексні залежно від сфери суспільної діяльності. У вітчизняній науковій думці відсутнє єдине тлумачення поняття “механізм місцевого самоврядування”. Тим часом проблеми їхнього формування, за-

безпечення їхньої дієвості досліджуються багатьма вітчизняними науковцями в галузі державного управління. Зокрема, в Енциклопедії державного управління (Київ, НАДУ, 2011) ця проблематика концептуалізується В. Бакуменком, В. Князєвим, В. Мамоновою, О. Машковим, Н. Нижник, О. Оболенським, Г. Одінцовою, В. Олуйком та ін. [2]. Ця тематика є предметом дослідження харківської наукової школи державного управління [4–6; 8; 10; 11].

Чинна Конституція України визнає місцеве самоврядування, гарантує жителям територіальної громади можливість здійснювати його на відповідній території [3]. Утім, на думку політиків, науковців, практиків, потенціал місцевого самоврядування в питаннях децентралізації державного управління, формування демократичних засад суспільного розвитку використовується недостатньо. Причиною цього зазвичай називають недосконалий механізм формування представницьких органів. Прийняті державою норми регулювання процесу формування представницьких органів слугують у розвинутих країнах правовими чинниками гарантування місцевого самоврядування, а процесуальна база забезпечує їхню ефективну реалізацію. З огляду на це постає необхідність пошуку підходів до формування органів місцевого самоврядування, а отже, наповнення їхньої діяльності реальним змістом, підвищенням вагомості у врегулюванні суспільних відносин. В Україні з боку науковців, практиків, громадських організацій, засобів масової інформації питанням функціонування органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з місцевими органами виконавчої влади приділяється значної уваги. Зокрема, загальні питання проблеми здійснення місцевого самоврядування у своїх дослідженнях розглядають В. Бабаєв, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, О. Бориславська, І. Дробот, В. Кампо, В. Мамонова, О. Сушинський, Ю. Тодика, О. Чернецька, О. Ярмиш, В. Шаповал та ін. Окремі аспекти формування міських, сільських, селищних рад досліджують Д. Ковриженко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Наконечний, М. Пітцик, В. Терещенко, П. Любченко, В. Олуйко та ін. Разом із тим функціонування в Україні сільських, селищних та міських рад містить низку дискусійних аспектів, які, зокрема, можуть спричинитися механізмом формування цих органів, їхнім кількісним та якісним складом тощо. З огляду на це й виникає потреба в подальшому дослідженні означеної тематики.

Проголошення незалежності України сприяло активізації процесу демократизації суспільства і держави, пошуку моделі публічної влади, яка б відповідала європейським стандартам, мала спрямованість на забезпечення прав і свобод людини. Важливим складником цього процесу є побудова системи місцевого самоврядування, яка в суспільній уяві відповідає демократичній і раціональній моделі влади на місцях, є важливим і впливовим інститутом громадянського суспільства з формування засад демократичного розвитку. В умовах сучасного державотворення сільські, селищні ради в Україні складають найчисленнішу групу представників базового рівня в системі органів місцевого самоврядування. Чинне законодавство зумовлює їхній статус, владні повноваження і роль в організації життєдіяльності на місцевому рівні та процес децентралізації державного управління.

Згідно із законодавством України, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. З огляду на це, потребує уточнення статус органів місцевого самоврядування. Серед науковців існує різне його розуміння і тлумачення. Одні автори формулюють визначення пред-

ставницьких органів місцевого самоврядування як “колегіальні органи загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають їх волю, приймають від їх імені рішення” [6]. Інші вважають, що “ради відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування та є виборними органами загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади осіб, наділені публічно-владними повноваженнями з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади, утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів та діють у визначених законом правових та організаційних формах” [7]. Та, як свідчить аналіз міркувань вітчизняних дослідників, усі вони погоджуються, що формування сільських, селищних рад повинно здійснюватися на засадах виборності. Зокрема, В. Шаповал вважає вищою формою безпосереднього здійснення народом влади вибори, на основі яких відбувається узгодження інтересів у суспільстві та здійснюється формування представницьких органів місцевого самоврядування [12].

Як пише В. Олуйко, “місцеві вибори є формою прямого волевиявлення членів територіальної громади з метою формування органів місцевого самоврядування та наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування шляхом голосування членів територіальної громади і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю” [7].

Реалізація повноважень у механізмі місцевого самоврядування в бюджетній, медичній, освітній та інших сферах потребує унормування проблем, що виникають у процесі фінансування відповідних галузей, та удосконалення міжбюджетних відносин. Тому створення основ ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності та потребує подальшого врегулювання.

Питання щодо напрямів реформування системи місцевого самоврядування в Україні є найбільш дискусійним серед вітчизняних і зарубіжних науковців, оскільки стосується реформування чинної системи державної влади, місцевого самоврядування, а особливо – бюджетної політики [9]. Теоретичні та практичні аспекти децентралізації проаналізовано в наукових працях Т. Гладкої, І. Грицяк, В. Мамонової, Т. Таукешевої та інших дослідників. Досвід європейських країн з упровадження децентралізації публічної влади висвітлений О. Бориславською, Е. Захарченко, І. Заверухою та ін. Проте виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень у практичній площині спонукає до формування нових підходів, що спрямовані на підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів, та безумовного виконання як власних, так і делегованих повноважень. Місцеве самоврядування спрямовано на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища територіальних громад. Реалізація пріоритетних проєктів розвитку міської інфраструктури та підвищення матеріального і культурного рівня життя громадян передбачає наявність міцної матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування. Зокрема, розв’язання цього питання здійснюється шляхом запровадження фінансової децентралізації, що спрямована на визначення та розмежування завдань і функцій, більшість яких передається з рівня центральних органів на нижчий рівень і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [1].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналіз концептуальних підходів забезпечення сталого місцевого розвитку в умовах децентралізації свідчить, що у процесі трансформації місцевого самоврядування переформатування відповідальності та чіткого розподілу повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування не відбулося. Державна влада в Україні залишається централізованою, а органи місцевого самоврядування дотепер не стали повноцінним суб'єктом територіального розвитку та представником інтересів відповідних територіальних громад.

Системний аналіз повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування в галузях освіти та охорони здоров'я, свідчить про виникнення негативних наслідків та суперечностей із питань їхнього виконання. На сьогодні в Україні відсутня система розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. У зв'язку з цим у державному бюджеті не передбачається повноцінне фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень у галузі освіти та охорони здоров'я. Приведення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за цими галузям до реальних потреб споживачів вимагає проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів та внесення до них відповідних змін, що регламентують застосування галузевих нормативів під час здійснення видатків місцевих бюджетів.

Порядок реформування системи механізмів місцевого самоврядування в Україні слід розглядати через відповідність змін до державних соціальних стандартів і нормативів, що гарантують захист інтересів громадян. Українці гостро потребують вдосконалення розрахунків фінансування в галузях освіти та охорони здоров'я. Обсяг освітньої та медичної субвенцій ґрунтується на фактичних витратах попередніх років та в цілому не відповідає об'єктивним критеріям. Це призводить до невідповідності фінансового нормативу бюджетної забезпеченості до реальних витрат.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямі визначення повноважень районних рад, механізмів зміцнення взаємодії в межах вертикалі представницької влади.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. ; дослідження в межах швейц.-укр. проєкту "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". Київ : Софія, 2012. 128 с. URL: <http://despro.org.ua>.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011.
3. Конституція України, редакція від 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Куц Ю. О. Параметри та показники знаньності територіальної громади. *Державне будівництво* : електрон. наук. фах. вид. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/index.html>.
5. Куц Ю. О., Решеvecь О. В. Територіальна громада: управління розвитком : монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013. 540 с.
6. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. 180 с.

7. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. В. М. Олуйка. Хмельницький : ЦППК, 2008. 730 с.
8. Сталий розвиток територіальних громад: управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. 236 с.
9. Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 8 груд. 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. 275 с.
10. Територіальна громада: засоби забезпечення спроможності : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян, В. В. Наконечний та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2020. 477 с.
11. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. 340 с.
12. Шаповал В. Д., Прилипко В. М. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Форум права* : електрон. наук. фах. вид. 2011. № 2. С. 992–999. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=njuu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21COLORTERMS=0&S21P03=I=&S21STR=EJ000026%2F2011%2F2.

Pavlov E. O.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Self-Government Department,
KRI NAPA, Khakiv*

ORCID 0000-0002-8704-1328

THE MECHANISMS OF FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT

The article identifies the principles of self-government of territorial communities and indicates the level of implementation.

The article used the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, which stipulates that people in general, municipalities, residents of villages, towns and cities involved in the management of the state authorities or local governments.

The author analyzes the development of local self-government as a prerequisite for the organization of an active territorial community.

The article analyzes the conceptual approaches to sustainable local development in the prism of decentralization.

The process of transformation of local self-government, reformatting of responsibilities and clear division of powers between state authorities and local self-government bodies is studied.

The author made a systematic analysis of the powers delegated to local governments in the fields of education and health care and highlighted the negative consequences and contradictions on their implementation.

The article reveals that today in Ukraine there is no system of developed and approved social norms and standards and states that in this regard the state budget does not provide full funding for delegated powers to local governments in the field of education and health. The procedure for reforming the system of local self-government mechanisms in Ukraine through the compliance of changes with state social standards and regulations that guarantee the protection of citizens' interests.

The author proved that the calculation of funding in the fields of education and health care is in dire need of improvement. The volume of educational and medical subventions and actual expenses that do not meet the objective criteria are studied and the inconsistency of the financial norm of budget provision with the real expenses is indicated.

Keywords: public administration, local self-government, the mechanism of local self-government.

References

1. Boryslavska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E. and other (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy. Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO. Kyiv: Sofiia. URL: <http://despro.org.ua> [in Ukrainian].
2. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. (2011). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Yu.V. Kovbasiuk ta in. (Eds.). Kyiv: NADU, [in Ukrainian].
3. Konstitutsiya Ukraïni. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Kuts, Yu.O. (2010). Parametry ta pokaznyky znannievosti terytorialnoi hromady. *Derzhavne budivnytstvo (elektronne fakhove vydannia)*, 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/index.html/> [in Ukrainian].
5. Kuts, Yu.O., Reshevets, O.V. (2013). Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
6. Kuts, Yu.O., Boldyrev, S.V., Tamm, A.Ye. (2004). Orhanizatsiini zasady funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
7. Osnovy mistsevoho samovriaduvannia (2008). V.M. Oluiko (Ed.). Khmelnytskyi: TsPPK [in Ukrainian].
8. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Chaplyhin, O.K. and other (2008). Stalyi rozvytok terytorialnykh hromad: upravlinskyi aspekt. Yu.O. Kuts, V.V. Mamonova (Eds.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
9. Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby (2017). Dnipropetrovsk, 8 hrudnia 2017. Dnipropetrovsk: DRIDU NAPA [in Ukrainian].
10. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V., Nakonechnyi, V.V. and other (2020). Terytorialna hromada: zasoby zabezpechennia spromozhnosti. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
11. Kuts, Yu.O., Sinchenko, V.M., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V. (2011). Terytorialna hromada: znannievist, diievist. Yu.O. Kutsa. Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr".
12. Shapoval, V.D., Prylypko, V.M. (2011). Formuvannia predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. *Forum prava: elektronnyi resurs*, 2, 992–999. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=njuu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21COLORTERMS=0&S21P03=I=&S21STR=EJ000026%2F2011%2F2 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.02.2021 р.