

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351:352.9 (477)

doi: 10.32782/palg/2021.1.13

ПАВЛОВ Єгор Олегович
аспірант ХарПІ НАДУ

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ГАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Діяльність публічної служби нині є в центрі уваги українського суспільства порівняно з минулими роками. Формування і утвердження комплексного правового механізму гарантування місцевого самоврядування, перегляд ставлення посадових осіб до виконання своїх службових обов'язків актуалізували дослідження питань структури мотивів праці, типологічних особливостей особистості залежно від ціннісних орієнтацій і моральних якостей та їх вплив на задоволеність роботою тощо.

Ключові слова: місцеве самоврядування, правовий механізм гарантування місцевого самоврядування, публічна служба.

Постановка проблеми. На сьогодні важливим чинником реформування місцевого самоврядування є дослідження організаційних процесів у сфері публічної служби. Використання результатів цих досліджень дає змогу зібрати актуальні й необхідні дані для аналізу функціонування публічної служби. Наприклад, опитування дозволить виявити проблеми та зауваження щодо управлінців, а знання цих проблем і їхнє вирішення, а також реалізація рекомендацій сприятимуть підвищенню ефективності діяльності всіх органів публічного управління.

Основними питаннями, що заважають розвитку та ефективній діяльності місцевого самоврядування та його гарантування є: відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено на законодавчому рівні; недостатня самостійність у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, що стосується формування місцевих бюджетів та спрямування їх витрат, можливості створювати додаткові послуги для населення в кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади, право органів місцевого самоврядування самостійно визначати власну структуру для того, щоб ефективно виконувати функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розвитку територіальної громади, механізмам удосконалення системи місцевого самоврядування науковці приділяють достатньо уваги. Організаційно-правові засади місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Економічні та правові його складники

© Павлов Є. О., 2021

Public Administration and Local Government, 2021, issue 1(48)

аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові механізми удосконалення місцевого самоврядування розглядали М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Лазор, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Сушинський та ін. Розвиток місцевого самоврядування як такого досліджували В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, В. Мамонова, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його публічно-управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Наконечний, Р. Плющ, П. Покатаєв, С. Серьогін, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін.

Проте у дослідженнях сучасних науковців недостатньо висвітлені питання реформування системи механізмів розвитку місцевого самоврядування в Україні. Окрему увагу слід приділити відповідності змін державним соціальним стандартам і нормативам, що гарантують захист інтересів громадян. Вкрай гострою є необхідність формування комплексного правового механізму гарантування місцевого самоврядування.

Мета статті – аналіз та розробка рекомендацій щодо формування комплексного правового механізму гарантування місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу. В. Калюжний визначає організаційний механізм як послідовність етапів проектування структур, детальний аналіз й визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи) [1].

Кожна складна система (комплекс) має внутрішню або зовнішню підсистему управління, що виконує різні функції управління. Окрема функція управління може бути реалізована за допомогою формуючого або організаційного механізму, дія якого може бути спрямована на кон'югацію (з'єднання комплексів), інгресію (входження елемента одного комплексу в інший) і дезінгресію (розпад комплексу).

Відповідно до тектології – науки, що об'єднує в собі організаційні методи всіх наук, якщо система в певний проміжок часу не змінює свою структуру, то відбувається консервативний підбір. І навпаки, прогресивний підбір спрямований на зміну комплексу, розвиток його організаційної структури. Прогресивний підбір може бути позитивним або негативним. У разі позитивного підбору в системі збільшується неоднорідність компонентів і кількість внутрішніх зв'язків, таким чином, підвищується її складність і ступінь автономії частин.

Сучасними прикладами позитивного підбору є стандартизація і кооперація окремих підприємств. Позитивний відбір зазвичай підвищує не тільки ефективність організації (наприклад, продуктивність праці), але і її нестійкість [1]. Принципи позитивного підбору слід застосовувати в процесі формування комплексного правового механізму гарантування місцевого самоврядування, що відповідно матиме позитивні наслідки для становлення децентралізованого управління.

Кінцевим результатом формування комплексного правового механізму гарантування місцевого самоврядування є побудова організаційної системи, коли виявляється: 1) внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлена його будовою; 2) сукупність процесів або дій, що сприяють утворенню і вдосконаленню зв'язків між частинами цілого.

Стосовно організаційних систем застосовуються два уточнювальні поняття:

а) механізм функціонування – сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи;

б) механізм гарантування – сукупність процедур ухвалення управлінських рішень. Державне управління – це виконавча діяльність щодо безпосередньої організації соціальних процесів у суспільстві. Воно характеризується такими

рисами: є організуючою діяльністю; має виконавчо-розпорядчий характер; у процесі здійснення управлінської діяльності реалізуються функції держави в соціально-культурній, соціально-політичній, економічній сферах діяльності. Організаційний механізм у державному управлінні можна визначити як підсистему управління, призначену для перетворення певного організуючого впливу органу державної влади (суб'єкта) в бажану (цільову) поведінку, результативність та ефективність діяльності об'єкта управління [4; 5].

Відповідно до типової моделі концептуальної структури організаційного механізму державного управління до складу цього механізму належать: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати їх функціонування.

Щодо удосконалення законодавства України в механізмі гарантування місцевого самоврядування та децентралізації влади слід зазначити таке:

1. Прийняття нормативно-правових актів, які забезпечать контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування, можливість скасування таких рішень з причин їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним вирішенням цього питання в судовому порядку.

Нормативно-правові акти можуть бути введені в дію ще до внесення необхідних змін до Конституції в частині децентралізації влади, тому що контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування вже забезпечується чинною ч. 2 ст. 144 Конституції України [2]. Це забезпечує захист прав і свобод громадян від незаконних дій посадових осіб органів місцевого самоврядування, захищає бізнес від неправомірного втручання в господарську діяльність.

Так, мають місце неодноразові звернення громадян і представників суб'єктів господарювання до уповноважених органів зі скаргами на незаконні дії посадових осіб органів місцевого самоврядування, вимагання неправомірної вигоди та втручання в господарську діяльність. В цій правовій ситуації єдиним законним способом захисту є звернення до суду, проте судовий процес є досить тривалим, водночас інститут нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування як механізм правового гарантування місцевого самоврядування дозволить оперативно зупинити неправомірні рішення, що порушують права і свободи людини, громадянина.

2. Прийняття Верховною Радою Закону України «Про місцевий референдум» є важливим елементом для формування правового механізму, без якого майже неможливо забезпечити ефективне виконання норм чинного законодавства з питань місцевого самоврядування.

3. Законодавче гарантування порядку розпорядження об'єктами спільної комунальної власності, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних рад та розташовані в межах добровільно об'єднаних територіальних громад, та передача їх у власність новостворених добровільно об'єднаних громад.

4. Розробка та прийняття системного закону щодо удосконалення законодавства з питань місцевих виборів. Наявність прогалин у виборчому законодавстві призвела до того, що Центральна виборча комісія в частині об'єднаних територіальних громад, документи щодо яких передано до цього державного органу для призначення перших місцевих виборів, такі вибори на 29 квітня 2021 р. не призначила.

З огляду на вищезазначене, слід вказати, що органи місцевого самоврядування за допомогою органів виконавчої влади досить ефективно впроваджують реформу місцевого самоврядування на практиці. Отже, перший етап секторальної децентралізації пройшов успішно, крім того, закладено основи для подальшого розвитку реформи. Але слід зазначити, що нормативно-правове регулювання зазвичай не встигає своєчасно реагувати на проблемні моменти, що виникають у повсякденності та це негативно впливає на процес впровадження окремих аспектів реформи.

На сьогодні країни, що перебувають в перехідному стані економіки, впроваджуючи завдання децентралізації, стикаються з різними видами проблем. На організаційному рівні найчастіше виникає ситуація дублювання функцій органу внаслідок створення ще однієї організації, що виконує майже ті самі функції. Наявні також суперечності в ефективному функціонуванні місцевої влади і агентств регіонального розвитку.

З точки зору управління, спрямованого на конкретний результат, багато реформаторів вважають недоцільним залучення до прийняття рішень місцевого значення місцевого населення. Мають місце проблеми з інформаційним висвітленням програм місцевого значення через невідповідну статистику. Також нерідко відбувається протистояння за контроль за ресурсами між державними організаціями і приватними, що функціонують у регіоні.

Так, місцевій владі України і деяким міжнародним організаціям щодо можливості ефективного розвитку децентралізації та, як наслідок, забезпечення правового механізму розвитку місцевого самоврядування в нашій країні слід діяти поступово, з урахуванням усіх особливостей регіонів. Якість регіональної інституційної інфраструктури України деякі науковці порівнюють з країнами, економіка яких ще розвивається. А в країнах з відсталою економікою складно визначити успіх та переваги децентралізації.

Розподілення повноважень без ефективного керування базою фінансів органів місцевого самоврядування робить їх інструментом пасивної реалізації інтересів центральної влади. За відсутності власної бази фінансів для розвитку адміністративно-територіальних одиниць органи місцевого самоврядування уникають відповідальності за соціально-економічне та правове становище громад. У результаті головну роль у питаннях регіонального розвитку займає держава.

Механізми державного управління як основа правового механізму гарантування місцевого самоврядування, на думку Г. Одінцової, В. Дзюндзюка, Н. Мельтюхової, Н. Миронової та О. Коротич, – це способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. За формою подання механізми державного управління – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми. Механізм державного управління відображає взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління) [3].

Крім того, занепад багатьох базових інфраструктурних послуг за майже двадцять років існування змішаної державної системи «централізованої децентралізації» супроводжується формуванням стійких та неефективних схем управління.

Висновки. Продовження формування комплексного правового механізму гарантування місцевого самоврядування може стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях публічного управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Подальша успішна реалізація реформи виконавчої влади та місцевого

Local Government

самоврядування на засадах децентралізації вимагає поглиблення досліджень щодо вдосконалення організаційно-нормативного їх забезпечення та створення дієвої системи контролю й моніторингу змін у цій сфері.

Список бібліографічних посилань

1. Калюжний В. В. Механізм організаційний // 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. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. М. Сergyhin (співголова) [та ін.]. 2011. С. 262 – 264.
2. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Механізм державного управління / Одінцева Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. [та ін.]. // 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. Т. 2: Методологія держ. упр. / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова) [та ін.]. 2011. С. 375 – 377.
4. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: Вид-во ЖДУ, 1998. 159 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. 798 с.

List of references

1. Kaliuzhnyi V. V. Mekhanizm orhanizatsiinyi // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.]; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv: NADU, 2011. T. 6: Derzhavna sluzhba / nauk.-red. kolehiia: S. M. Serohin (spivholova) [ta in.]. 2011. P. 262 – 264 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia / Odintsova H. S., Dziundziuk V. B., Meltiukhova N. M. [ta in.]. // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.]; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv: NADU, 2011. T. 2: Metodolohiia derzh. upr. / nauk.-red. kolehiia: Yu. P. Surmin (spivholova) [ta in.]. 2011. P. 375 – 377 [in Ukrainian].
4. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia: navch. posib. Kyiv: Vyd-vo ZhDU, 1998. 159 p. [in Ukrainian].
5. Tihomirov Yu. A. Kurs administrativnogo prava i protsessu. Moskva: Yurinformtsentr, 1998. 798 p. [in Russian].

PAVLOV Yehor
Postgraduate Student,
Kharkiv Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

FORMATION OF A COMPLEX LEGAL MECHANISM TO GUARANTEE LOCAL GOVERNMENT

The author explores the main issues that hinder the development and effective operation of local government and its guarantee: the lack of a clear division of functions and powers between local governments and local executive bodies, which should be provided at the legislative level. Insufficient independence in decision-making by local governments regarding the formation of local budgets and the direction of their expenditures, the ability to create additional services for the population in the amount determined by the local government, the right of local governments to determine their own and to determine their own functions.

The article contains the end result of the formation of a comprehensive legal mechanism to guarantee local government is the construction of an organizational system, which reveals:

Public Administration and Local Government, 2021, issue 1(48)

1) internal order, consistency of interaction of more or less differentiated and autonomous parts of the whole, due to its structure; 2) a set of processes or actions that contribute to the formation and improvement of relationships between parts of the whole.

The author of the study is the issue of involving the local population in decision-making of local significance. There are problems with the information coverage of local programs due to inadequate statistics. There is also often a strong confrontation over control of resources between public and private organizations operating in the region.

The article writes about the possibility of continuing the formation of a comprehensive legal mechanism to guarantee local government, which can be an effective factor in stabilizing the legal situation, overcoming contradictions between different levels of government, improving the usage of budget funds at all levels. The author identifies the main tasks of decentralization in the medium term, which are to complete the formation of affluent territorial communities throughout the country, strengthening institutional and resource capacity of communities, implementing strategic development planning, building community infrastructure, improving the quality of public services.

Key words: local government, legal mechanism for guaranteeing local government, civil service.

Надійшла до редколегії 05.03.21