

УДК 352

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ МЕТОДИ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СВІТЛІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ

Дровальова Н.Ю.

ORGANIZATIONAL - FUNCTIONAL METHODS AND PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE LIGHT OF SOCIALLY - ECONOMIC PROBLEMS

Drovaliova N.

У статті розглянуто найважливіші соціально-економічні проблеми, функції та методи роботи органів місцевого самоврядування в Україні, проаналізовано організаційно-функціональний напрям, запропоновано зміну організаційної структури органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація, організаційна структура, принципи, методи.*

Постановка проблеми. За роки незалежності в Україні відбувалися складні процеси формування правових, економічних і соціальних засад демократичного суспільства. Побудова демократичної, соціальної, правової держави зумовила потребу проведення в Україні цілеспрямованої трансформації як суспільства, так і управління ним з урахуванням його нових якостей.

Місцеве самоврядування є одним із найсуперечливіших політико-правових та соціально-економічних явищ, про що свідчить багатоманітність його факторів: історичного, політико-правового, соціально-економічного, географічного, культурологічного та іншого характеру.

Актуальними є пошуки таких організаційно-функціональних методів і принципів системи органів місцевого самоврядування, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг і розвиток людини як особистості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відомо, що ефективність органів місцевого самоврядування визначається через підвищення добробуту територіальних громад за допомогою розширення масштабів своєї діяльності для надання населенню якісних послуг.

Чинна в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на реалізацію його головного призначення - створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, умов для всебічного розвитку людини,

надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку громади [3]. Вирішення проблем органів місцевого самоврядування можливе на основі ретельного вивчення суті організаційно-функціональних методів та принципів, визначення причини неефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Цим питанням присвячені роботи В.С. Куйбіди [1], В.О. Пантюхіна [3], П.С. Покатаєва [4], Р.М. Плюща [5].

Мета. Визначення результативних методів та принципів, що зумовлять ефективну діяльність органів місцевого самоврядування.

Матеріали і результати дослідження. Досліджуючи зміст місцевого самоврядування, можна зазначити, що основний Закон нашої держави (ст.7) стверджує: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2), відповідно до Конституції, визначає поняття місцевого самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

Задля справедливості зазначимо, що у порівнянні з так званим радянським періодом, коли інститут місцевого самоврядування взагалі не визнавався, нині на найвищому, тобто конституційному рівні його визнано і гарантовано. Однак варто зауважити: за період після прийняття Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна було б зробити набагато більше у напрямку розвитку і зміцнення місцевого самоврядування в нашій державі, якби на те була добра воля керівництва держави. Проте, окрім проголошуваних час від часу декларацій, конкретних і дієвих кроків щодо зміцнення і розвитку місцевого самоврядування, на жаль, за останні роки майже немає [6]. Місцеве самоврядування є одним з елементів політичної системи, у

цілому призначеної для реалізації принципу народо-владдя, тому це поняття тісно пов'язане з поняттям “держави”.

Отже, сучасне розуміння місцевого самоврядування формувалося протягом багатьох років у теоретичних конструкціях наукових праць. Набуваючи сучасного конституційно-правового змісту, воно еволюціонувало, відповідно відображаючись у положеннях нормативно-правових актів. І хоча законодавець кожної держави намагався закріпити окремі особливості свого розуміння поняття “місцеве самоврядування”, незмінно залишалась основна його ідея в усіх визначеннях – територіальна спільнота безпосередньо або через свої виборні органи самостійно вирішує питання, що виникають на місцевому рівні [4].

Як відомо, на сьогодні існує чимало соціально-економічних проблем, найголовнішими з яких є: проблеми соціально захисту населення (своєчасність виплат), проблеми розвитку соціальної інфраструктури (житлового будівництва, освіти, охорони, здоров'я і громадського порядку), стан доріг, проблеми ЖКХ, працевлаштування.

Діючи нині принципи формування і виконання бюджету територіальних одиниць місцевого самоврядування не дають підстав для оптимізму: існуюча в Україні бюджетна система, на жаль, не може забезпечити органам місцевого самоврядування належної фінансової автономії. У цій сфері сформувалася низка гострих і надзвичайно складних для розв'язання проблем. При цьому зазначимо, що відсутність чіткої раціональної системи місцевих бюджетів означає відсутність справжньої демократії в Україні [1].

На жаль, на сьогодні відсутня дієва система підтримки та розвитку малого та середнього бізнесу. Необхідно створювати благодійні умови для подальшого функціонування суб'єктів малого бізнесу, що в свою чергу сприятиме поповненню бюджету та покращенню життєдіяльності населення.

Загальний розвиток усієї держави залежить від розвитку кожного окремого регіону, що в свою чергу залежить від ефективного виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування. Як відомо, успішна діяльність органів місцевого самоврядування залежить від результативної роботи його працівників, що в свою чергу обумовлене дією чітко підібраної організаційної структури управління.

Організаційна структура управління – це взаємовідносини підрозділів і посад у структурі організації, розмежування ролей, повноважень і відповідальності між ними, а також порядок функціональних зв'язків, що виникають між ними в процесі виконання своїх обов'язків [3].

Функції місцевого самоврядування є основним фактором, що детермінує структуру органів

місцевого самоврядування. У кожній функції закладено певні зв'язки, які разом зі змістом функції, що виражає характер управлінського впливу, зумовлюють методи діяльності органів місцевого самоврядування [1]. Функції місцевого самоврядування розподіляються між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування. Тому говорять про функціональну структуру системи органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що розмежування функцій, спираючись на принцип субсидіарності, між державними органами та органами місцевого самоврядування є необхідною умовою створення ефективної системи управління. Органи місцевого самоврядування функціонують як відособлено, так і в тісній взаємодії.

У другому випадку говорять про функціональні системи. Взаємодія функціональних систем місцевого самоврядування відбувається на принципах мультипараметричності й багатозв'язності. Причому якщо перший принцип визначає їх узагальнену дію, вказуючи, що результат діяльності якоїсь однієї функціональної системи впливає на результати дій інших систем, то другий принцип визначає метод саморегуляції. Як відомо, результат дії будь-якої функціональної системи місцевого самоврядування можна описати системою параметрів. Принцип багатозв'язної взаємодії стверджує, що зміна одного параметра діяльності функціональної системи призводить до зміни інших параметрів [4].

Функціонування системи місцевого самоврядування являє собою узгоджену інтегративну взаємодію по горизонталі і вертикалі різних функціональних систем. Порушення цієї інтеграції призводить до дестабілізації системи місцевого самоврядування і її руйнації. У системі місцевого самоврядування взаємодія різних функціональних систем відбувається на основі принципу їх ієрархії, який полягає в тому, що в кожен часовий проміжок діяльність системи місцевого самоврядування визначається домінуючою на цей час функціональною системою, відносно якої всі інші функціональні системи вибудовуються залежно від значущості [1].

Організаційно-функціональні принципи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються як особливостями структурно-організаційної будови органів місцевого самоврядування, так і специфікою функціонування всієї системи органів місцевого самоврядування. Всі принципи місцевого самоврядування становлять певну систему. Ця система не може бути повною, оскільки значення і роль місцевого самоврядування в житті суспільства постійно зростає, урізноманітнюються його функції, а це може ускладнювати саму систему принципів.

Організаційно-функціональні принципи і методи, які використовують сучасні органи місцевого самоврядування у процесі своєї діяльності, виокремлювалися і формувалися на основі досвіду, здобутого в науці управління загалом.

Оскільки під управлінням у найширшому значенні розуміють прийняття рішень та їх виконання в найрізноманітніших сферах життєдіяльності, то ми, враховуючи це, ставимо за мету виявити особливості формування організаційно-функціональних принци-

пів і методів діяльності органу управління в сучасних концепціях місцевого самоврядування.

Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів управління знайшли відображення і в сучасних концепціях (табл. 1).

Таблиця 1

Організаційно – функціональні принципи і методи

Концепції місцевого самоврядування	Організаційно-функціональні принципи і методи концепцій місцевого самоврядування, які можуть бути використані самоврядними органами України
Теорія вільної громади	Принцип максимально можливого невтручання держави у справи громади і в діяльність органу місцевого самоврядування, якщо вона здійснюється згідно із законодавством
Господарська теорія	Принцип відсутності нагляду держави над господарськими справами місцевого значення, які є у віданні місцевого самоврядування
Юридична теорія, або теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб	Принцип виборності членів органів самоврядування
Політична теорія	Принцип розмежування повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування
Державна теорія	Принцип самостійності самоврядних територій

Як бачимо, наведені в таблиці сучасні теорії місцевого самоврядування завдяки своїм генетичним особливостям дають змогу запозичити окремі організаційно-функціональні принципи і методи, які можуть бути використані самоврядними органами України в наш час. До цих принципів можна додати принцип добровільності делегованих повноважень, згідно з яким органи місцевого самоврядування мають право як погоджуватись на передачу їм повноважень органів державної влади, так і відмовляти від будь-якого з делегованих повноважень органів виконавчої влади [1].

Треба визнати, що головними принципами реформування місцевого самоврядування повинні бути децентралізація, деконцентрація, субсидіарність, партнерські відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням, міжсекторне співробітництво владних інституцій, політичних партій, неурядових громадських організацій та бізнесових кіл [7].

Ми вважаємо, що результатом організаційно-функціональних методів та принципів має бути зміна організаційної структури.

Будь-яка організація, а тим більше така складна, як орган місцевого самоврядування великого міста, повинна мати впорядковану внутрішню структуру, яка поєднує різноманітні зв'язки (правові, соціальні, економічні, фізичні, технологічні) і людські відносини. Для організації характерною є цілеспрямованість функціонування і розвитку, яка визначається певною стратегією [2].

При формуванні організаційної структури необхідно враховувати такі аспекти:

- групування повноважень і функцій з метою визначення видів робіт;

- групування видів робіт у відділи, управління і більш великі підрозділи, наприклад у головні управління;

- делегування повноважень, розподіл відповідальності і визначення кількості рівнів в ієрархії управління;

- створення такого психологічного клімату в органі місцевого самоврядування, який спонукає посадових осіб до максимального внеску в досягнення цілей органу місцевого самоврядування;

- проектування систем комунікацій, що забезпечують ефективність процесів ухвалення рішень, контролю і координації;

- побудову такого органу місцевого самоврядування, що був би чутливим до змін чинників зовнішнього середовища і здатним до них адаптуватися, зокрема за допомогою інновацій [5].

Висновки. На основі аналізу системи органів місцевого самоврядування встановлено, що для ефективної роботи необхідно запозичувати окремі організаційно-функціональні принципи і методи, які будуть використовуватись органами місцевої влади. До таких принципів слід віднести, принцип максимально можливого невтручання держави у справи громади і в діяльність органу місцевого самоврядування, якщо вона здійснюється згідно із законодавством; принцип відсутності нагляду держави над господарськими справами місцевого значення, які є у віданні місцевого самоврядування; принцип виборності членів органів самоврядування; принцип розмежування повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування; принцип самостійності самоврядних територій;

принцип добровільності делегованих повноважень. Обов'язково необхідно змінити організаційну структуру, оскільки організаційна структура місцевого самоврядування в Україні застаріла і, по суті, радянська.

Література

1. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
2. Мєскін М., Альберт М., Хедуори Ф. Основы менеджмента. — М.: Дело, 1994. — 700 с.
3. Пантюхін В.О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні: Монографія. — Луганськ: вид-во ВНУ ім. Даля, 2009 — 192 с.
4. Покатаєв П.С. Організаційно-функціональний напрям реалізації органів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2012_2/files/DU212_36.pdf
5. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно - управлінський аспект: Монографія. - К.: Вид-во. Монографія. - К.: Вид-во. НАДУ, 2006. - 396 с.
6. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – Одеса, 2011. - 536 с.
7. Система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує змін. Яких саме? [Електронний ресурс]: — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/387/>

References

1. Kujbida V. S. Principi i metodi dijalnosti organiv miscevoogo samovrjaduvannja: Monografija. — K.: MAUP, 2004. — 432 s.
2. Mjoskin M., Al'bert M., Heduori F. Osnovy menedzhmenta. — M.: Delo, 1994. — 700 s.
3. Pantjuhin V.O. Organizacijna struktura organiv miscevoogo samovrjaduvannja v suchasnij Ukraini: Monografija. — Lugansk: vid-vo VNU im. Dalja, 2009 — 192 s.
4. Pokataev P.S. Organizacijno-funkcional'nij naprjam realizacii organiv miscevoogo samovrjaduvannja v Ukraini [Elektronnij resurs]: — Rezhim dostupu: http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2012_2/files/DU212_36.pdf
5. Pljushh R.M. Formuvannja strukturi miscevoogo samovrjaduvannja: organizacijno - upravlins'kij aspekt: Monografija. - K.: Vid-vo. Monografija. - K.: Vid-vo. NADU, 2006. - 396 s.

6. Rusnak B.A. Misceve samovrjaduvannja v Ukraini: teorija i praktika. Posibnik dlja deputativ miscevih rad ta sil's'kih, selishhnih, mis'kih goliv – Odesa, 2011. - 536 s.

7. Sistema upravlinnja na regional'nomu ta miscevomu rivnjah potrebuє zmin. Jakih same? [Elektronnij resurs]: — Rezhim dostupu: <http://www.viche.info/journal/387/>

Дрвалёва Н.Ю. ОРГАНИЗАЦИОННО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

В статье рассмотрены важнейшие социально-экономические проблемы, функции и методы работы органов местного самоуправления в Украине. Проанализировано организационно-функциональное направление, предложено изменение организационной структуры органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, децентрализация, организационная структура, принципы, методы.

Drovaliova N. ORGANIZATIONAL - FUNCTIONAL METHODS AND PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF SOCIALLY-ECONOMIC PROBLEMS.

This article describes the most important socially-economic problems, functions and methods of work of local self-government in Ukraine. Analyzed the organizational and functional direction, proposed change in the organizational structure of local government.

Keywords: local government, local community, decentralization, organizational structure, principles, methods.

Дрвальова Н.Ю. – слухач магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету ім. В.Даля.

Рецензент: *Ахромкін Є.М.* – завідувач магістратури державного управління, д.е.н., професор. Східноукраїнського національного університету ім. В.Даля.

Стаття подана 12.06.2013