

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ УМОВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

METHODOICAL APPROACH TO DETERMINING THE CONDITIONS OF EFFECTIVE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENTS

У статті запропоновано методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Визначено сутність місцевого самоврядування, яка розкривається в таких аспектах: одна з форм народовладдя, яку необхідно розглядати в системі демократії; управлінське явище, яке спрямовує, організовує і регулює життя суспільства; спосіб ініціації, практичного здійснення діяльності народу; форма реалізації прав людини і громадянина; цілісна система суспільних відносин, які пов'язані з територіальною самоорганізацією населення, яке самостійно вирішує питання місцевого значення. Обґрунтовано структуру органів місцевого самоврядування. Узагальнено та проаналізовано особливості місцевого самоврядування, серед яких найбільш значущими є: правова основа; дія місцевої влади в інтересах населення; вирішення питань місцевого значення; місцеве самоврядування є свого роду стабілізатором між державою і суспільством; наявність власних ресурсів; право приймати рішення самостійно щодо поліпшення рівня життя населення; розвиток у населення почуття цілісності з одним співтовариством; участь громадян у вирішенні питань місцевого рівня. На основі детального вивчення та систематизації наукових джерел здійснено SWOT-аналіз, який дозволив обґрунтувати шляхи та тенденції розвитку місцевого самоврядування в Україні. В роботі проведено PEST-аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в Харківському регіоні, який дозволив визначити основні можливості в розрізі політико-правових, економічних, соціокультурних, техніко-технологічних чинників. Визначено, що використання запропонованого методичного підходу дозволяє не тільки виявити неспроможності механізму кадрового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, але й розробити конкретні заходи рекомендаційного характеру щодо підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, ефективне функціонування, аналіз зовнішнього середовища, аналіз

внутрішнього середовища, SWOT-аналіз, PEST-аналіз.

The article proposes a methodical approach to determining the conditions for effective functioning of local governments. The essence of local governments, which is revealed in the following aspects, is defined: one form of democracy which should be considered in the system of democracy; a managerial phenomenon that directs, organizes and regulates society; the way of initiation, practical implementation of the activity of the people; a form of realization of human and citizen rights; a holistic system of social relations that is connected with the territorial self-organization of the population, which independently resolves the issue of local importance. The structure of local governments is substantiated. The features of local governments are summarized and analyzed, among which the most important are: the legal basis; local government action for the benefit of the population; solving local issues; local self-government is a kind of stabilizer between the state and society; availability of own resources; the right to make decisions independently to improve the standard of living of the population; developing a sense of integrity with one community in the population; citizen participation in local issues. On the basis of a detailed study and systematization of scientific sources, a SWOT analysis was carried out, which allowed to substantiate the ways and tendencies of the development of local self-government in Ukraine. In this work PEST-analysis of functioning of local self-governments in Kharkiv region was carried out, which allowed to determine the main possibilities in terms of political-legal, economic, socio-cultural, technical and technological factors. It is determined that the use of the proposed methodological approach allows not only to identify the failure of the mechanism of staffing for the effective functioning of local self-government bodies, but also to develop specific measures of a recommendatory nature for improving the efficiency of functioning of local self-government bodies.

Key words: local governments, effective functioning, environmental analysis, internal environment analysis, SWOT analysis, PEST analysis.

УДК 352.075:005.336

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-15>

Матвєєв П.М.

директор

Товариство з обмеженою відповідальністю «Земінформ»

Мосумова Айнура Кярам Кізі

аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах вагоме місце в процесі демократичних реформ нашої країни займає місцеве самоврядування, яке є формою народовладдя та основою конституційного устрою. Основна мета діяльності органів місцевого самоврядування полягає

не тільки в поліпшенні якості життя населення шляхом створення соціальної інфраструктури та підтримання екологічної безпеки, але в стабілізації економіки шляхом регулювання соціально-економічних процесів. Саме від ефективності діяльності органів місцевого самоврядування залежить оптимальне

рішення державою економічних, соціальних, політичних завдань. У цьому контексті дослідження умов тісної, ефективної і плідної взаємодії і співпраці у вирішенні питань місцевого значення набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування органів місцевого самоврядування активно досліджуються відомими вченими-науковцями, серед яких О. Бориславська [1], І. Грицьк [2], І. Дробуш [3], І. Заверуха [1], Е. Захарченко [1], Н. Нижник [4], О. Сахань [5], С. Снігур [6], В. Ткачук [7] тощо. Так, доктор юридичних наук І. Дробуш акцентує увагу на правових умовах розвитку ефективних територіальних громад, які власними силами реалізуватимуть повсякденні запити та інтереси більш ефективно, аніж державні органи. У цьому контексті автор наголошує на припиненні дублювання повноважень, функцій та завдань різних рівнів публічної влади на місцевому рівні. На думку С. Снігур, важливими питаннями в контексті вирішення проблем щодо здійснення територіальними громадами права на вирішення питань місцевого значення залишаються аспекти удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями [6, с. 352]. Своєю чергою О. Сахань зазначає, що низький рівень забезпечення основних прав громадян у нашій країні пояснюється недосконалою організацією й неефективним функціонуванням інститутів державної влади та місцевого самоврядування. Проблема оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування присвячують свої праці Н. Нижник та В. Ткачук.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявні напрацювання за даною проблематикою, питання дослідження ефективності функціонування місцевого самоврядування висвітлені фрагментарно, тому потребують подальшого дослідження з урахуванням новітніх тенденцій у зазначеній сфері та змін у вітчизняному законодавстві.

Метою статті є розробка методичного підходу до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Для досягнення сформованої мети було визначено такі завдання: визначити сутність органів місцевого самоврядування та обґрунтувати їх структуру; проаналізувати особливості місцевого самоврядування; розробити методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є одним із важливіших інститутів сучасного суспільства. Адже сьогодні воно є одночасно формою самоорганізації громадян, а значить і складником громадянського суспільства, рівнем публічної влади (інструментом демократичної участі громадян в управлінні загальними справами) й елементом ринкової економічної системи.

Слід зазначити, що поняття «місцеве самоврядування» не має закінченого, єдиного обґрунтування і тлумачення в науці. Для пошуку визначення цього поняття було проаналізовано різні джерела, результати яких підтвердили наявність трактування різними авторами і витяги з нормативно-правових актів.

Під місцевим самоврядуванням український державознавець Н. Нижник розуміє «децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і поточний зв'язок органів місцевого управління з даною територією та її населенням» [4]. Вчені-юристи визначають самоврядування як вільну участь народу в місцевій адміністрації [3; 5]. Англієць І. Редліх вважав, що «місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою або які належать їм за загальним правом» [8].

Слід також зазначити, що є визначення місцевого самоврядування, яке прийнято Радою Європи. Дане визначення зафіксовано в Європейській Хартії місцевого самоврядування [9], де, відповідно до п. 1 ст. 3, під місцевим самоврядуванням розуміється «право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [9]. Отже, трактування поняття місцевого самоврядування характеризує його як форму народовладдя. Відповідно до статті 2, пункту 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [10].

Отже, сутність поняття «місцеве самоврядування» розкривається в таких аспектах

дослідження: одна з форм народовладдя, яку необхідно розглядати в системі демократії; управлінське явище, яке спрямовує, організовує і регулює життя суспільства; спосіб ініціації, практичного здійснення діяльності народу; форма реалізації прав людини і громадянина; цілісна система суспільних відносин, які пов'язані з територіальною самоорганізацією населення, яке самостійно вирішує питання місцевого значення. У цьому контексті важливо акцентувати увагу на певних особливостях місцевого самоврядування: правова основа; дія місцевої влади в інтересах населення; вирішення питань місцевого значення; місцеве самоврядування є свого роду стабілізатором між державою і суспільством; наявність власних ресурсів; право приймати рішення самостійно щодо поліпшення рівня життя населення; розвиток у населення почуття цілісності з одним співтовариством; участь громадян у вирішенні питань місцевого рівня.

Також важливо відзначити, що місцеве самоврядування може бути успішним тільки тоді, коли органи місцевої влади можуть організувати ефективно і результативно управління. На цей час розробка індикаторів оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ґрунтується на регламентованому переліку повноважень органів місцевого самоврядування поселень і районів. Тобто показники, що оцінюють стан і динаміку соціально-економічних і політичних процесів під час оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, враховуються лише настільки, наскільки місцева влада може в рамках своїх повноважень, компетенції та ресурсів впливати на ці показники.

Так, відомий вчений Н. Нижник виділяє три основних підходи до розуміння ефективності державного управління [4]:

1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів (внутрішньоорганізаційні чинники, які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний резуль-

тат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо);

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складників: громадян, суспільства та держави.

Слід зазначити, що показники оцінювання ефективності функціонування органів місцевого самоврядування залежать від діяльності місцевої влади і характеризують якість життя населення, ступінь впровадження нових методів і принципів управління. Оцінювання ефективності функціонування органів місцевого самоврядування доцільно проводити щороку за такими критеріями: економічний розвиток, доходи населення, здоров'я, дошкільна і додаткова освіта дітей, освіта, фізична культура і спорт, житлово-комунальне господарство, доступність і якість житла, організація державного управління. Своєю чергою визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування слід здійснювати в контексті дослідження факторів впливу зовнішнього та внутрішнього середовища. Враховуючи відсутність зрозумілого підходу до виявлення конкретних обставин щодо ефективності діяльності органів влади та оцінки вірогідності їх появи, розроблено методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування (рис. 1).

Ключовою концептуальною ідеєю запропонованого підходу є спрямованість на виявлення та вирішення сучасних проблем територіальних громад, які формуються в Україні внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи та набувають все більшого значення. Значна підтримка Європейської спільноти дозволяє органам місцевого самоврядування отримати допомогу та інвестиційні ресурси для розвитку, однак саме громади не спроможні засвоїти такі ресурси за відсутності відповідних кадрів, проектів та вмотивованих важелів спрямування такого ресурсу на соціальні та екологічні потреби.

Отже, процес визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування передбачає реалізацію наступних етапів: обґрунтування структури органів місцевого самоврядування та аналіз стану сформованості об'єднаних територіальних громад; оцінку чинників впливу на функціонування органів місцевого самоврядування з викорис-

танням PEST та SWOT-аналізу; узагальнення отриманих результатів та обґрунтування умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

Проведений PEST-аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в Харківському регіоні дозволив визначити основні можливості в розрізі досліджуваних факторів. Так, до політико-правових чинників віднесено вдосконалення системи прямих виборів органів місцевого самоврядування та розширення зв'язків України на міждержав-

ному рівні. Економічні чинники включають: вплив глобалізації на розвиток промисловості в регіоні; зростання потреби в міжрегіональних логістичних центрах; розвиток культури громадянського суспільства. Соціокультурні чинники передбачають: вирішення проблем безробіття; розвиток фондів місцевих громадян, благодійності і відповідальності; розширення систем допомоги вразливих верств населення. Серед техніко-технологічних чинників виявлено розвиток інформаційно-комунікаційних технологій,



Рис. 1. Схема методичного підходу до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування

впровадження електронних технологій управління на державному рівні.

Отже, функціонування органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки успішно вони здатні реагувати на різні впливи зовнішнього середовища. Під час аналізу наявної ситуації важливо виділити найбільш істотні внутрішні фактори для конкретного періоду часу, що дозволить вирішити виникаючі проблеми. Одним з найпоширеніших методів, які оцінюють внутрішнє середовище, є SWOT-аналіз. Саме SWOT-аналіз дозволяє досліджувати (не тільки якісно, але і кількісно) в комплексі внутрішні і зовнішні чинники шляхом аналізу характеристик ресурсів, здібностей і виявлених серед них слабких і сильних сторін. Результатом SWOT-аналізу функціонування органів місцевого самоврядування в Харківському регіоні стала матриця з зазначенням сильних та слабких сторін, а також можливостей та погроз. До сильних сторін віднесено такі фактори: відносна автономність від виконавчої влади під час прийняття рішень, зокрема від обласної державної адміністрації; виконання державних та обласних програм, затвердження міських програм соціально-економічного та культурного розвитку; самостійно формує органи ради (комісії, виконавчі органи); можливість підвищення кваліфікації працівників. В якості слабких сторін виокремлено: недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (недосконала система перерозподілу повноважень між регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування); адміністративний стиль управління, бюрократичні зв'язки між рівнями управлінської вертикалі; малий досвід запровадження управлінських інновацій у системі місцевого самоврядування України; недостатність мотивації щодо вироблення та впровадження управлінських інновацій.

Якщо вказувати на можливості функціонування органів місцевого самоврядування, то найбільш впливовими є: залучення додаткових ресурсів від центральних органів виконавчої влади; розробка і реалізація програм місцевого розвитку, які матимуть інноваційний характер; виділення коштів з місцевих бюджетів для реалізації інноваційних проектів та програм; акумуляція ресурсів на наукові дослідження, інновації та формування науково-інноваційної інфраструктури; підвищення продуктивності праці посадових осіб міської ради; залучення фахової допомоги з упровадження методів інноваційного менеджменту в системі місцевого самоврядування; кадрове забезпечення інноваційної

діяльності в міській раді; запровадження нових (інноваційних) ресурсів і технологій, можливість впровадження в готовому вигляді управлінської кращої практики. Звісно, загрози функціонування органів місцевого самоврядування теж мають місце. Найбільш суттєвими є: погіршення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування; необґрунтовано високий рівень бюрократизації управлінського процесу; недостатня підтримка діяльності інноваційних структур; занадто повільний перехід на нові системні уклади державного управління (технологічні, організаційні); зменшення оперативності обігу інформації всередині системи місцевого самоврядування.

Слід акцентувати увагу, що місцеве самоврядування є першим рівнем влади, який ближче до людей. Але, як показує проведений аналіз, механізм взаємодії влади і суспільства наразі є недосконалим. Основною причиною абсентеїзму громадян, а особливо молоді, є відсутність практик закріплення і реалізації громадянських прав і свобод, а також відсутність організаційних умов участі. В ідеалі взаємозв'язок і взаємодія між учасниками суспільно-політичного процесу повинні бути безпосередніми, але такий механізм неможливий для практичної реалізації через зайнятість місцевих органів влади та їх представників і відсутність правової бази. Тому в сучасних умовах взаємозв'язок між місцевими інститутами влади і населенням здійснюється зазвичай через представників, які можуть мати свою особисту зацікавленість, яка не збігається з інтересами населення.

Іншим бар'єром, що впливає на рівень суспільно-політичної участі населення на місцях, є опір самої влади. На жаль, не завжди і не всі інститути готові до відкритого діалогу з населенням. Очевидно це пов'язано з тими вимогами, які пред'являються до них з боку населення і з тими ресурсами, які необхідно витратити на їх реалізацію. У зв'язку з цим очевидним стає те, що суспільно-політична участь не тільки приносить витрати місцевим органам влади, а й здатна підвищити ефективність їх діяльності. Так, інститути прямої демократії, з одного боку, дозволяють громадянам брати участь у визначенні завдань і напрямів діяльності місцевих органів влади, що сприяє підвищенню активності населення, з іншого боку – з використанням інститутів прямої демократії зростає і контроль громадян за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що змушує їх більш відповідально ставитися до виконання своїх посадових повноважень і даних обіцянок.

Отже, основними проблемами, що заважають нормальному функціонуванню місцевого самоврядування, є: низька активність і залученість громадян до процесів місцевого самоврядування; недовіра населення органам місцевої влади; недостатня інформованість населення про функції, структуру, повноваження органів місцевої влади.

Висновки. Таким чином, роль місцевого самоврядування як механізму громадської участі та способу активізації ініціативи знизу є доволі значимою. Тому в роботі запропоновано методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, особливістю якого є використання PEST-аналізу та SWOT-аналізу, що дозволяє виявити неспроможність механізму кадрового забезпечення в частині ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Окрім цього, його використання сприятиме розробці конкретних заходів рекомендаційного характеру щодо підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко. *Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO*. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 129 с.
2. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2. С. 58–64
3. Дробуш І.В. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 2(18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.
4. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
5. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2010. Вип. 1. С. 349–356.
6. Сахань О.М. Проблеми функціонування публічної влади в Україні. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації : матеріали наук.-практ. конф.*, м. Харків, 28 верес. 2011 р. / Нац. акад. прав. наук України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків, 2011. С. 136–139.
7. Ткачук В.А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід). *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку*. 2013. № 5. С. 50–54.
8. Гоголева Е.Н. Активность местного сообщества как условие функционирования местного самоуправления. *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*. 2018. № 2. С. 126–135.
9. Задорожний О. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Політична енциклопедія / Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.* Київ : Парламентське видавництво, 2011. 253 с.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.