

УДК 352.075.1

Глипка А. О., КНУ імені Тараса Шевченка

## ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*У статті досліджується сутність функцій місцевого самоврядування в умовах розвитку та трансформації політичної системи України. Автор акцентує увагу не тільки на необхідності запровадження нових функцій, але й на розвитку та переосмисленні змістовного наповнення функцій, які є усталеними для місцевого самоврядування. Пропонується активний розвиток соціальної та інформаційної функцій місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Питання функцій місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства є досить актуальним в контексті стрімкого розвитку суспільних відносин та трансформації політичної системи України. Трансформаційні процеси, що активно проходять в нашій державі, призводять до необхідності переосмислювати сутність та призначення місцевого самоврядування, що в першу чергу реалізується через його функції. Саме функції місцевого самоврядування є відображенням його політичної природи, показником рівня його розвитку та напрямку його реалізації. Виходячи з цього, важливим завданням, що стоїть перед політологією, є удосконалення напрямків функціонування місцевого самоврядування, визначення пріоритетних векторів впливу, секторів, які необхідно розвивати у відповідь на виклики сьогодення.

В даному контексті обґрунтованою є позиція О.В. Батанова, який зазначає, що повною мірою визначивши функції муніципальної влади, можна уявити, яку роль вона відіграє у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, у громадянському суспільстві, політичній системі суспільства, конституційному механізмі взагалі та яке її соціально-політичне призначення [1, с. 369].

Ступінь розробленості проблеми. Проблематикою місцевого самоврядування займався ряд вчених, серед яких: О.В. Батанов, А.С. Матвієнко, С.М. Бугай, Г.В. Макаров, В.С. Куйбіда, А.І. Некреч, В.В. Марчук, В.І. Гладій.

Метою статті є дослідження функцій місцевого самоврядування та визначення необхідності удосконалення та переосмислення функцій місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України.

Виклад основного матеріалу. Політична система України станом на сьогодні перебуває у динамічному стані, що зумовлюється низкою факторів. В першу чергу, на політичну систему вагомий вплив здійснює безперервний розвиток суспільних відносин, активні тенденції до становлення громадянського суспільства, наполегливі спроби його демократизації та гуманізації. Однак, також можна назвати і негативні фактори формування сучасної політичної системи України, серед яких варто підкреслити стрімке падіння авторитету політичної еліти, нестабільність влади. Всі ці зміни та умови трансформації впливають безпосередньо на інститути, які формують структуру політичної системи, одним з яких являється місцеве самоврядування.

Підтримуємо позицію М. Кельмана та О. Мурашина з приводу того, що політична система – це інтегрована сукупність державних і недержавних соціальних інститутів, які здійснюють владу, управління справами суспільства, регулюють взаємовідносини між громадянами, соціальними групами, націями, державами, що забезпечують стабільність суспільства, певний соціальний порядок [2, с.145]. Відповідно, місцеве самоврядування є недержавним інститутом, який здійснює управління, а отже становить невід'ємний елемент політичної системи. Саме тому, процеси трансформації політичної системи та місцевого самоврядування не можуть проходити окремо, а навпаки, повинні обумовлювати один одного.

Станом на сьогодні місцеве самоврядування є одним із центральних інститутів публічної влади, який потребує нагального реформування. Дана форма реалізації народовладдя є суттєвим показником демократизації та гуманізації суспільства. Тому в умовах розвитку політичної системи України необхідно ґрунтовно підійти до розширення функціонального арсеналу місцевого самоврядування та удосконалення його змістовного наповнення. Мова йде не тільки про пошук нових напрямів діяльності місцевого самоврядування, а й про критичне осмислення вже існуючих функцій, наповнення їх змістом, який відповідає потребам суспільства.

Не можна не погодитися із позицією А.С. Матвієнка, який зазначає, що важливим пріоритетним напрямом реформування

політичної системи має стати організація такої системи місцевого самоврядування, яка максимально забезпечить задоволення інтересів громадян у всіх сферах їх життєдіяльності [3, 275]. Ми підтримуємо дану ґрунтовну позицію і зазначаємо, що враховуючи той факт, що місцеве самоврядування є в першу чергу механізмом здійснення управління на суспільство, то питання напрямів здійснення даного впливу є принциповим в контексті становлення громадянського суспільства. Функції місцевого самоврядування повинні в першу чергу реалізовуватися в напрямку забезпечення стабільності та упорядкованості відносин на місцевому рівні та гарантування конституційного права громадян на місцеве самоврядування, тобто можливість вирішувати питання місцевого характеру самостійно.

У 2008 р. було прийнято Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики), прзначенням якої в першу чергу став процес адаптації функцій та діяльності місцевого самоврядування до умов сучасності. Так, у Маніфесті зазначено, що міське планування, розвиток і управління має призвести до створення: міста, для якого центральний пріоритет матимуть інтереси і потреби громадян; концепції сталого розвитку міст з урахуванням місцевих та глобальних змін у навколишньому середовищі; згуртованих міст, які прагнуть розвивати максимально можливу соціальну згуртованість всередині та між собою; сучасних міст як центрів науки і культури, освіти та інновацій, творчої різноманітності [4]. Тобто на міжнародному рівні формується чітка позиція щодо переосмислення змістовного наповнення та функціонального призначення місцевого самоврядування у відповідь на динаміку суспільних, політичних, економічних відносин як в кожній окремій країні, так і у всьому світі.

Враховуючи вищезазначене, варто відзначити, що становлення громадянського суспільства потребує розробки новітніх підходів і до розуміння функцій місцевого самоврядування, тому надзвичайно важливим питанням в контексті визначення сутності місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи є дослідження його функціонального арсеналу.

В контексті дослідження природи функцій місцевого самоврядування, варто вирішити питання щодо співвідношення функцій місцевого самоврядування та функцій держави. І.В. Дробуш зазначає, оскільки місцеве самоврядування є суспільною, грома-

дівською інституцією, то і функції його представницьких органів мають громадівський, а не державний характер. Адже, держава не може взяти на себе розв'язання всіх питань, так як і право не може регулювати весь комплекс суспільних відносин, а регулює їх частково. Тому ряд питань віднесено до компетенції органів самоврядування. Таким чином, функції зумовлені природою, місцем органів самоврядування в системі народовладдя, завданнями та цілями, на досягнення яких спрямована їх діяльність [5, с. 6]. Ми вважаємо дану позицію обґрунтованою, оскільки не можна ототожнювати функції місцевого самоврядування та функції держави, дані функції є автономними. Однак, недоцільною є позиція відокремленості функцій місцевого самоврядування та держави, оскільки для забезпечення становлення громадянського суспільства функції місцевого самоврядування повинні доповнювати функції держави, перебувати з останніми в тісному взаємозв'язку та бути взаємообумовленими. Безперечно, функції місцевого самоврядування мають особливу природу, пов'язану із реалізацією народовладдя, однак не виправданим є позиціонування функцій місцевого самоврядування як абсолютно відмежованих від функцій держави. Правова природа функцій місцевого самоврядування безпосередньо і впливає із сутності народовладдя, можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідним суб'єктом місцевого самоврядування. В даному випадку, варто зазначити, що кожен суб'єкт здійснює відповідні функції в межах своїх повноважень. В свою чергу місцеве самоврядування контролю здійснення державою своїх функцій і навпаки.

На нашу думку, функціями місцевого самоврядування є основні напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції і законів України. В силу свого специфічного статусу, органи місцевого самоврядування мають надзвичайно широкий спектр функцій, від реалізації яких залежить ефективність місцевого самоврядування в цілому.

Дискусійним питанням являється також класифікація функцій місцевого самоврядування. Так, О.А. Котельникова дає перелік наступних функцій місцевого самоврядування: забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ (питань); управління місцевою муніципальною власністю і фінансовими засобами; забезпечення розвитку відповідної території; соціально-культурне,

комунально-банківське й інше обслуговування населення: охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на відповідній території; захист інтересів і прав місцевого самоврядування [6, с.81-82]. Однак, на нашу думку дана позиція є спірною, оскільки автор перелічує не самі функції, а змістовне наповнення окремих функцій. Так, забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ входить до змісту політичної функції, забезпечення режиму законності на відповідній території реалізується за допомогою правоохоронної функції місцевого самоврядування.

Слушною є позиція Б.А. Руснак з приводу змістовного наповнення окремих функцій місцевого самоврядування. Так, на думку вченої, політичні функції покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування. Економічні функції полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо. Екологічна функція полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [7, с. 63-64].

Незважаючи на чіткість та обґрунтованість визначення змістовного наповнення вищезазначених функцій місцевого самоврядування, варто зазначити, що даний перелік необхідно доповнити й іншими функціями. Так, Гудзь Т.І. виділяє правоохоронну функцію місцевого самоврядування і зазначає, що на даному етапі муніципального розвитку реалізація правоохоронної функції місцевого самоврядування в Україні здійснюється у чотирьох правових формах діяльності: установчій, нормотворчій, правозас-

тосовчій та контрольній [8, с. 75]. На нашу думку, дану функцію доцільніше визначати як функцію правопорядку, оскільки діяльність із забезпечення правопорядку безпосередньо включає в себе правоохоронну діяльність місцевого самоврядування. Функція правопорядку є однією із основоположних функцій місцевого самоврядування, адже органи місцевого самоврядування приймають рішення, які є обов'язковими для відповідної територіальної громади. Дані рішення є результатом нормотворчого провадження органів місцевого самоврядування, саме вони безпосередньо забезпечують життєдіяльність територіальної громади. Тому ми вважаємо, що в умовах трансформації політичної системи України повинна розвиватися і така функція місцевого самоврядування як функція правопорядку шляхом удосконалення конкретних форм її реалізації. Станом на сьогодні, основною проблемою на шляху до удосконалення практичного втілення доктринальних положень щодо нормотворчого провадження органів місцевого самоврядування як однієї із фундаментальних форм реалізації функції правопорядку є відсутність законодавчого закріплення переліку стадій та вимог до їх здійснення. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» є способом вирішення даного питання, однак, наразі, відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що визначав би правила законодавчої техніки, які повинні застосовуватися при підготовці нормативно-правових актів. У зв'язку з цим виникають проблеми в ході реалізації функції правопорядку в цілому, оскільки якість рішень органів місцевого самоврядування безпосередньо впливає на якість та ефективність реалізації народовладдя.

Як слушно зазначає Т.В. Котенко, окремий блок напрямів вдосконалення місцевого самоврядування становить проблематика трансформації соціальної основи місцевого самоврядування, тобто самого суспільства, де функціонує місцеве самоврядування [9, с. 81].

Це призводить до гострої необхідності у розвитку соціальної функції місцевого самоврядування. В даному контексті не можна не погодитися з І.В. Дробуш, яка зазначає, що саме реалізація соціальної функції місцевого самоврядування яскраво демонструє диспозитивний метод, оскільки в чинному законодавстві відсутній вичерпний перелік питань місцевого значення, а, враховуючи природу місцевого самоврядування, його соціальну спрямованість,

пріоритетність соціальної функції та різноманітність способів та засобів її реалізації, які залежать від того, хто її реалізує, та на якому територіальному рівні, закріпити такий перелік є неможливим та немає в цьому об'єктивної потреби [10, с. 95]. Соціальна функція місцевого самоврядування – це одна із точок відліку становлення громадянського суспільства та соціальної держави, оскільки ефективність місцевого самоврядування проявляється у тому, наскільки впорядкованою є соціальна сфера життя суспільства.

Аналізуючи функції місцевого самоврядування в умовах трансформації місцевого самоврядування, варто звернути увагу і на інформаційну сферу. На нашу думку, слід виділяти окрему інформаційну функцію місцевого самоврядування, адже в умовах розвитку інформаційного суспільства та новітніх технологій інформація стає вагомим засобом впливу. Положення щодо інформування органами місцевого самоврядування з приводу своєї діяльності містяться у законодавстві України. Так, ст. 34 Конституції України гарантує кожній людині та громадянину право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування повинні бути доведені до відома громадськості в установленому законом порядку. Саме своєчасне інформування впливає на чинність відповідного документу.

Не менш важливим аспектом діяльності органів місцевого самоврядування є інноваційна сфера. Станом на сьогодні просто неможливо здійснювати ефективне управління, не застосовуючи інноваційних технологій, що розроблені сучасною наукою. Тому функціональний арсенал місцевого самоврядування повинен бути поповнений інноваційною функцією, яка передбачає застосування органами місцевого самоврядування сучасних методів управління, забезпечення розвитку територіальної громади, постійне удосконалення життя членів територіальної громади. Функціональна складова інновацій в органах місцевого самоврядування, зокрема управлінських інновацій у міських радах, має низку суттєвих аспектів:

інновації є каналом втілення в управлінську практику досягнень людського інтелекту, сучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її наукоємності, реалізації закономірностей інтелектуалізації управлінської діяльності;

за допомогою інновацій розширюється коло управлінських функцій органів місцевого самоврядування та якість їх реалізації, що сприяє задоволенню потреб кожної людини і суспільства загалом;

інновації дають можливість залучати до управління нові ресурси, здійснювати управлінські функції з меншими затратами праці, ресурсів, часу;

концентрація інновацій в управлінській сфері допомагає привести структуру та суть місцевого самоврядування у відповідність із структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за своєю природою є інноваційним [11, с. 14].

Варто зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутній чіткий перелік функцій місцевого самоврядування, наявність відповідних функцій можна тлумачити, виходячи із повноважень органів місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що така позиція законодавця не є обґрунтованою, оскільки поняття «повноваження» та «функції» мають різне змістовне наповнення. Повноваження відповідних органів місцевого самоврядування формуються виходячи із його функцій та безпосередньо для їх реалізації. До основних повноважень територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування можна віднести: економічний розвиток, розвиток інфраструктури, формування стратегії розвитку відповідної територіальної громади, питання містобудування, соціально-культурні повноваження, забезпечення житлово-комунальними послугами, забезпечення транспортного обслуговування населення, гарантування та забезпечення громадської безпеки, питання освіти, охорони здоров'я, забезпечення благоустрою відповідної території.

Однак, на нашу думку, важливим питання в умовах розвитку місцевого самоврядування є закріплення системи його функцій на законодавчому рівні. Закріплення функцій як реальних правових інструментів є юридичним гарантом їх здійснення. Функції органів місцевого самоврядування містять в собі широке культурне та соціальне наповнення, адже сприяють розвитку демократії у суспільстві та забезпеченню реалізації прав територіальної громади.

Висновки. Враховуючи вищезазначене варто зробити наступні висновки. В процесі трансформації політичної системи України особливої значущості набуває проблематика переосмислення



змістовного наповнення функцій місцевого самоврядування, дослідження їх сутності, специфіки реалізації кожної з функцій в умовах сучасного суспільства. Удосконалення функцій місцевого самоврядування дозволить розробити ефективний механізм їх реалізації з метою гарантування кожному громадянину права на місцеве самоврядування.

*Бібліографічний список:*

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
2. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів, 2003. – С. 413.
3. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія / А. С. Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.
4. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity [Електронний ресурс] // Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>
5. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : атореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Дробуш. – К. : Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2002. – 14 с.
6. Котельникова Е. А. Административное право : учебник / Е. А. Котельникова, И. А. Семенцова, М. Б. Смоленский. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. – 352 с.
7. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.
8. Гудзь Т. І. Форми реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування / Т. І. Гудзь // Право і суспільство. – 2011. – № 3. – С. 70-75.
9. Котенко Т. В. Тенденції розвитку функцій місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства / Т. В. Котенко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 80-84.
10. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування: її структура, сутність та зміст / І. В. Дробуш // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2015. – № 2 (32). – С. 90-96.
11. Морозов Ю. П. Инновационный менеджмент : учеб. пособие / Ю. П. Морозов, А. И. Гаврилов, А. Г. Городнов. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.

*В статье исследуется сущность функций местного самоуправления в условиях развития и трансформации политической системы Украины. Автор акцентирует внимание не только на необходимость внедрения новых функций, но и на развитии и переосмыслении содержания наполнения функций, которые являются общепринятыми для местного самоуправления. Предлагается активное развитие социальной и информационной функций местного самоуправления.*

*The article examines the nature of local government functions in the development and transformation of the political system of Ukraine. The author focuses not only on the need to introduce new features, but also on the development and content of rethinking the functions that are established for local governments. It is proposed to active development of social and information functions of local government.*

Стаття надійшла до редколегії 02.11.2016

УДК 332.14(477)

**Краснопольська Т. М., НУ «ОЮА»**

## **РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ТИПИ ТА ІНСТРУМЕНТИ**

*В статті розглянуто поняття, основні принципи та цілі регіональної політики. Визначено основні інструменти реалізації регіональної політики в Україні, запропоновано заходи щодо підвищення ефективності регіональної політики, в тому числі створення системи моніторингу такої політики на рівні держави.*

Збереження і зміцнення цілісності держави, економічне зростання та підвищення добробуту народу є основними факторами сталого розвитку держави. Оскільки цілями регіональної політики в тій чи іншій мірі є всі три згаданих вище чинника, то не можна заперечувати, що вибір правильної регіональної політики надає далеко не другорядне вплив на формування майбутнього всієї країни.

Перехід до сталого розвитку України буде можливий тільки тоді, коли буде забезпечено сталий розвиток всіх її регіонів. Переосмислення раніше сформувалася регіональної політики