

УДК 342.553:303.1

Н. Скрипченко

**ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ ПОНЯТЬ  
“МЕХАНІЗМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ” ТА “МЕХАНІЗМ  
ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ”**

Розглянуто теоретичні основи формування понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”. Визначено їх призначення через науково-теоретичне порозуміння понять “механізм держави”, “механізм здійснення функцій держави”. Запропоновано авторське формулювання понять “механізм місцевого самоврядування” та “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”.

**Ключові слова:** механізм держави, механізм здійснення функцій держави, механізм місцевого самоврядування, механізми здійснення функцій місцевого самоврядування, головні функції, статична та динамічна форма, інструмент.

Комплекс функцій місцевого самоврядування, які взаємопов’язані між собою і становлять єдину цілісну систему, потребує пошуку ефективних шляхів їх реалізації. Вирішення цього завдання стає можливим за умови відповідного функціонування механізму місцевого самоврядування.

Постановка проблеми полягає у формуванні теоретичних основ понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення для місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень свідчить, що у науковій літературі дослідження механізму здійснення функцій органами влади держави та інституту місцевого самоврядування є одним із ключових питань. Науково-теоретичне порозуміння поняття та призначення механізму здійснення функцій органами влади та місцевого самоврядування вивчали такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як: В. Авер’янов, О. Батанов, В. Барабашев, І. Дробуш, О. Зайчук, В. Копейчиков, А. Кузнєцов, О. Лошихін, Н. Оніщенко, В. Погорєлко, Т. Радько, Е. Форнель, О. Фрицький. Однак теоретичне порозуміння понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”, його призначення досліджено не повною мірою.

Мета дослідження – визначити теоретичні основи понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування” та їх призначення для місцевого самоврядування через виконання таких завдань: дослідити науково-теоретичне порозуміння основних концептуальних понять “механізм” у контексті здійснення головних функцій органами влади держави та суб’єктами місцевого самоврядування, а саме таких понять, як: “механізм держави”, “механізм реалізації функцій держави”, “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування”; на основі дослідження запропонувати науково-теоретичне порозуміння основних концептуальних понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування” та їх призначення.

Об'єкт дослідження – механізм місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – теоретичні основи щодо формування теоретичних основ механізму місцевого самоврядування, його складових та призначення.

У процесі дослідження понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення розглянемо науково-теоретичне порозуміння понять “механізм держави”, “механізм здійснення функцій держави”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”.

Трактування поняття “механізм” у науці розглядається як певна система, пристрій, поступовість станів, що визначають порядок дії або явища. Суть поняття визначається також як певний набір взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне функціонування системи або як складне та системне утворення, що органічно поєднує у собі різні складові елементи [1, 2].

*Механізм держави* одні вчені визначають як “систему нормативно визначених взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій і наділених спеціальними повноваженнями у відповідних сферах діяльності” [3]. Інші вважають, що це “система державних органів, посадових осіб і інститутів, взаємопов’язаних та взаємодетермінованих загальними принципами, єдністю кінцевої мети, наділених публічно-владними повноваженнями, а також необхідними матеріально-технічними можливостями для здійснення своїх функцій” [4]. Останнє формулювання поняття “механізм держави”, на нашу думку, є точнішим, оскільки до складових механізму належать ті органи влади, які наділені публічно-владними повноваженнями, що більш характерно відображає зміст діяльності суб’єктів управління, а формулювання щодо взаємозв’язку, взаємодетермінованості між собою через загальні принципи діяльності та єдину мету є однією із ознак системності.

У цьому контексті інститут місцевого самоврядування можна вважати специфічною складовою механізму держави, оскільки: діяльність суб’єктів місцевого самоврядування взаємопов’язана з діяльністю системи органів державного управління загальними принципами; суб’єкти системи місцевого самоврядування наділені публічно-владними повноваженнями в межах їх компетенції; органи державної влади та місцевого самоврядування взаємодетерміновані єдністю кінцевої мети – забезпечення конституційних прав і свобод людини.

За таких трактувань, поняття “механізм держави” розглядається у статичній формі і за своєю суттю є відображенням структурно-організаційної системи суб’єктів державної влади, спрямованої на виконання головних функцій держави, за допомогою відповідних засобів. На основі аналізу характерних ознак цього поняття можна виокремити такі його складові в статичній формі, як: структурно-організаційна система управління, її головні функції, засоби здійснення головних функцій.

Т. Радько зауважує, що якщо розглядати механізм держави як діючий феномен, то його властивостями будуть: форми і методи діяльності органів влади та управління; організації, що діють із ним, зокрема ті, які здійснюють владно-управлінські функції. У такому випадку форми і методи діяльності

органів влади є складовими *механізму здійснення функцій держави*, оскільки ці складові забезпечують реалізацію завдань та функцій держави [5].

Дослідники радянської доби розглядали механізм здійснення функцій держави як поєднання статичної (державні і громадські організації) та динамічної (діяльність цих організацій) складових [6].

Е. Форнель механізм здійснення державою функцій з надання соціальних послуг розглядав як систему органів державної влади, які реалізують цю функцію та правові форми її здійснення [7].

До складових механізму здійснення функцій держави належать елементи, суб'єкти управління, а також правові акти, які визначають їх компетенцію [8].

О. Лощихін погоджується із думкою, висловленою в енциклопедичних словниках про те, що “механізм здійснення функцій держави як єдина цілісна система складається з ряду підсистем, що включає в себе усі вертикальні та горизонтальні державні зв'язки, які характеризують різні напрями і види державної діяльності (функції) державно організованого суспільства”. Автор вважає, що складовими системи є “інституціональні (статутарно оформлені) механізми, що являють собою сукупність органів, посадових осіб, організацій та інших інститутів держави, які утворюють його організаційну основу: політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну, організаційно-культурну тощо”. Відповідно і механізм держави “діє як єдина, взаємопов'язана цілісна система, яка складається з дрібних систем (частин механізму), таких як: політична, організаційно-економічна, соціальна. До складових цього механізму автор також додає нормативно-правовий механізм як правову складову, яка забезпечує дію інших його складових через: відповідні повноваження, правові форми, методи та засоби. За цього додає, що за такого підходу до розуміння механізму держави “повніше відбиваються державні явища і важелі стійкого функціонування держави”. Загалом, підсумовує, що механізм здійснення функцій держави – “це не тільки головна, а й детермінуюча інші підсистеми держави ланка політичної системи суспільства”. Заслугує уваги висновок науковця про те, що складовими механізму здійснення функцій держави є усі діючі елементи (частини) механізму держави, спрямовані на виконання поставлених перед нею завдань та реалізацію її функцій [10].

На нашу думку, характерними ознаками поняття “механізм здійснення функцій держави” є його динамічність, спрямованість, оскільки функції держави за своїм призначенням відображають “основні напрями діяльності держави, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі”, а поняття “механізм здійснення” відображає їх рухливий стан через дію складових механізму (відповідних інструментів) [11]. У цьому контексті, механізм здійснення функцій держави є динамічною формою механізму держави, що забезпечує реалізацію головних функцій держави через взаємодію його складових (відповідних інструментів механізму держави).

Отже, дослідження вищезазначених джерел дає змогу автору виокремити такі характерні ознаки поняття “механізм держави”:

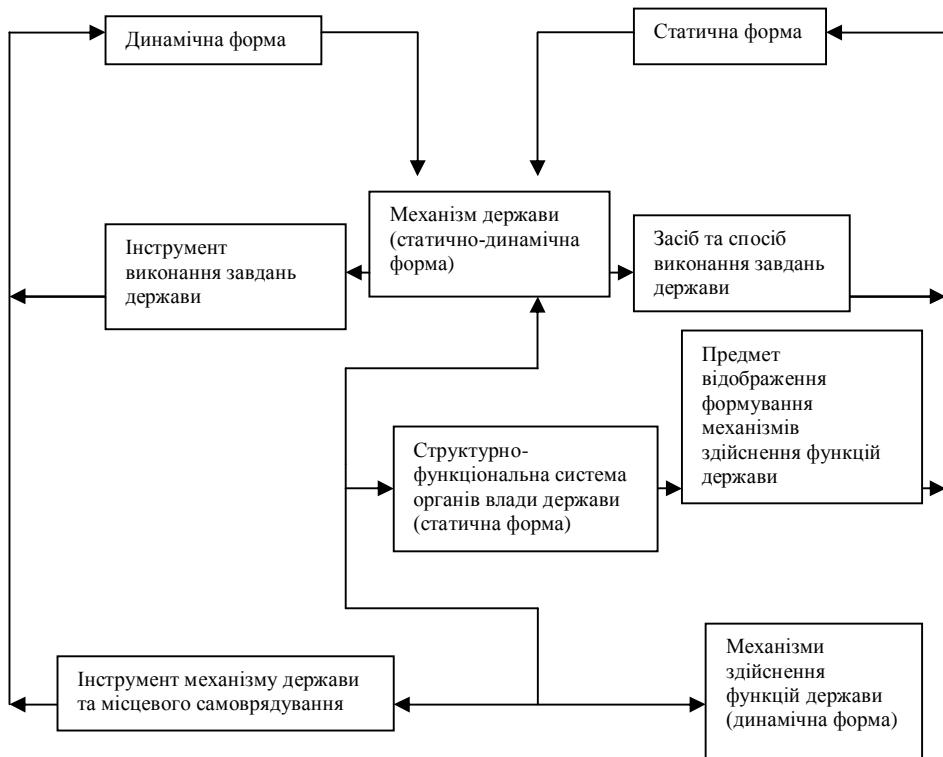
– механізм держави є поєднанням статичної та динамічної форми, які за своєю суттю виражаються як організаційно-функціональна система органів влади держави (статична форма) та механізм здійснення головних функцій держави (динамічна форма);

– механізм держави в статичній формі є засобом та способом забезпечення виконання завдань держави (система органів влади, їх головні функції, засоби їх здійснення); в динамічній формі механізм держави через механізм здійснення функцій держави є інструментом реалізації її завдань;

– організаційно-функціональна система органів влади держави (статична форма механізму держави) є предметом відображення формування складових механізму реалізації їх головних функцій;

– механізм здійснення головних функцій держави (динамічна форма механізму держави) виконує роль інструменту механізму держави.

Статично-динамічну форму механізму держави та їх призначення пропонується автором представити у формі схеми (рис. 1).



**Рис. 1. Статично-динамічна форма механізму держави та її призначення**

Механізм місцевого самоврядування є складовою механізму держави і в структурно-організаційній системі держави, і в механізмі здійснення функцій держави. Це пояснюється тим, що за сферою діяльності, виокремлюють таку внутрішню складову функції держави, як політична. За своїм призначенням політична функція держави передбачає “створення і забезпечення функціонування правових механізмів демократичного суспільства” [12]. За цим формулюванням, механізм реалізації політичної функції держави спрямований на належне функціонування такого правового механізму демократичного

суспільства, як інститут народовладдя, який своєю чергою є однією із його організаційних форм.

У такому взаємозв'язку механізм держави виконує роль екзогенного чинника у формуванні механізму місцевого самоврядування (рис. 2).



**Рис. 2. Взаємозв'язок механізму місцевого самоврядування із механізмом держави (динамічною формою)**

Так, динамічна форма механізму держави (механізм реалізації функцій держави) відіграє роль інструменту в механізмі місцевого самоврядування – здійснює вплив ззовні на його динамічну форму – формування складових механізмів реалізації функцій місцевого самоврядування та статичну форму – формування системи місцевого самоврядування, їх головних функцій.

Інститут місцевого самоврядування через механізми здійснення функцій місцевого самоврядування здійснює функцію держави – демократичне врядування (право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення), таким чином виконуючи роль інструменту в механізмі реалізації політичної функції держави.

Дослідження порозуміння понять “механізм держави” дає змогу за аналогією запропонувати автору визначення поняття “механізм місцевого самоврядування”. На думку автора, *механізм місцевого самоврядування* – це складна система, яка за своїм *зовнішнім виявом* є статично-динамічною формою, за *призначенням* в *динамічній формі* – інструментом місцевого самоврядування, в *статичній формі* – специфічною складовою механізму держави та засобом вирішення питань місцевого значення (рис. 3).



**Рис. 3. Статично-динамічна форма механізму місцевого самоврядування та її призначення**

Статична форма механізму місцевого самоврядування складається із системи місцевого самоврядування, головних функцій, засобів їх здійснення; за призначенням вона є складовою структурно-організаційної системи держави, предметом відображення формування складових механізмів здійснення функцій місцевого самоврядування. Динамічна форма є сукупністю складових механізмів здійснення функцій місцевого самоврядування, що за призначенням є інструментом механізму місцевого самоврядування та механізму здійснення політичної функції держави.

У процесі формування теоретичних основ поняття “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування” розглянемо погляди вчених щодо концептуальних визначень понять “механізм реалізації функції” у системі місцевого самоврядування. Так, В. Барабашев, К. Шеремет розглядали механізм реалізації функцій місцевих рад як “сукупність форм (видів) державної діяльності та матеріально фінансових засобів, які слугують здійсненню цих функцій” [13].

Механізм реалізації функцій місцевих рад О. Фрицький визначав як сукупність форм і методів їх роботи, правових норм, які регулюють цю діяльність. Автор додає, що успішне здійснення функцій забезпечується політичними, організаційно-правовими, матеріально-фінансовими засобами та є залежним від територіальних меж здійснення управління, прав і обов’язків суб’єкта управління [14].

На думку І. Дробуш, поняття механізму тісно пов’язане з поняттям основи місцевого самоврядування, до якого належать правова, територіальна, матеріально-фінансова. За цього науковець зазначає, що “засоби, які у своїй

сукупності є основою місцевого самоврядування, водночас становлять і основу механізму реалізації функцій органів самоврядування” [15]. Механізм здійснення функцій представницькими органами місцевого самоврядування визначається ним як “комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, матеріальних, фінансових засобів та без якої неможлива практична реалізація муніципальної влади” [16].

О. Батанов вважає, що “структура місцевого самоврядування, як правило, називається механізмом місцевого самоврядування, який, водночас, виступає механізмом реалізації його функцій” і, на думку вченого, він охоплює “суб’єкти, об’єкти місцевого самоврядування, способи, засоби та умови його здійснення” [17].

Науково-теоретичного порозуміння понять “механізм здійснення функцій держави”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення дають змогу запропонувати порозуміння поняття “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”. На думку автора, *механізм здійснення функцій місцевого самоврядування* – це складна система, частини якої взаємодетермінуються та взаємодіють між собою і таким чином забезпечують практичну реалізацію головних функцій місцевого самоврядування та політичної функції держави, оскільки відіграють роль інструменту як у механізмі місцевого самоврядування, так і механізмі здійснення політичної функції держави. Механізм здійснення функцій місцевого самоврядування забезпечує динамічність, спрямованість діяльності суб’єктів місцевого самоврядування (зокрема і утворюваних ними внутрішньоорганізаційних структур) та інструментом взаємовпливу в системі “суб’єкт – об’єкт” місцевого самоврядування.

#### **Висновки:**

1. Формування теоретичних основ понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення стає можливим за умови науково-теоретичного порозуміння понять “механізм держави”, “механізм здійснення функцій держави”.

2. Механізм місцевого самоврядування є складовою механізму держави, і в структурно-організаційній системі держави (суб’єкти інституту місцевого самоврядування), і в механізмі здійснення функцій держави – політичній функції держави як організаційній формі.

3. Механізм держави та механізм місцевого самоврядування взаємозалежні між собою – динамічна форма механізму держави (механізм реалізації функцій держави) відіграє роль екзогенного чинника в механізмі місцевого самоврядування – є його інструментом; інститут місцевого самоврядування, виконуючи функцію демократичного врядування, своєю чергою також виконує функцію інструменту в механізмі реалізації політичної функції держави.

4. Дослідження теоретичного порозуміння механізму місцевого самоврядування, механізму здійснення функцій місцевого самоврядування ґрунтується на таких ознаках цих понять, як зовнішній вияв та призначення (виконувана роль), що дає змогу автору сформулювати їх визначення.

Результати досліджень доводять необхідність подальшого вивчення характерних ознак механізму здійснення функцій місцевого самоврядування з метою формування дієвого механізму місцевого самоврядування для забезпечення розвитку території на засадах стійкості.

## Література

1. Лафта Д. К. Менеджмент [Текст] / Д. К. Лафта. — М. : ПБОЮЛ Григорян А. Ф., 2002. — 264 с.
2. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : СОМІ, 1999. — С. 36.
3. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / О. Зайчук, Н. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — Режим доступу : <http://ebk.net.ua>.
4. Лоцихін О. М. Вчення про механізм реалізації функцій держави: історія становлення та сучасні підходи / О. М. Лоцихін // Судова апеляція [Текст]. — 2006. — № 4. — Режим доступу : [www.apcourtkiev.gov.ua](http://www.apcourtkiev.gov.ua).
5. Радько Т. Н. Теория государства и права [Текст] : учебник / Т. Н. Радько. — М. : Академ. проект, 2005. — С. 210, 211.
6. Кузнецов А. И. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан как функция советского общенародного государства [Текст] : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / А. И. Кузнецов. — Саратов : [б. и.], 1986. — С. 10, 11.
7. Форнель Е. Р. Функции советского общенародного государства по оказанию социальных услуг [Текст] : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Е. Р. Форнель. — М. : [б. и.], 1983. — С. 16.
8. Погорелко В. Ф. Функции Советского общенародного государства [Текст] / В. Ф. Погорелко. — К. : Знание, 1980. — 214 с.
9. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства [Текст] / Н. В. Черноголовкин. — М. : Юридическая литература, 1970. — С. 8, 9.
10. Лоцихін О. М. Вчення про механізм реалізації функцій держави: історія становлення та сучасні підходи...
11. Копейчиков В. В. Правознавство [Електронний ресурс] / Копейчиков В. В. // Режим доступу : [www.ebk.net.ua/book/BookPravothnavstvo/glava2/r1g2par3.htm](http://www.ebk.net.ua/book/BookPravothnavstvo/glava2/r1g2par3.htm).
12. Там само.
13. Барабашев В. Г. Советское строительство [Текст] : учебник / В. Барабашев, К. Шеремет. — М. : Юридическая литература, 1988. — С. 61.
14. Советское строительство [Текст] : учебник / [под. ред. : О. Фрицкого, В. Кузнецовой]. — К. : Вища школа, 1998. — С. 47, 48.
15. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоуправління в Україні [Текст] : монографія / І. В. Дробуш. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 100.
16. Там само. — С. 101.
17. Батанов О. Муніципальне право України [Текст] : підручник / Батанов О. ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — Х. : Одиссей, 2008. — С. 398. — (Серія “Інноваційні освітні технології у муніципальному праві”).



**N. Skrypchenko**

**FORMATION OF THEORETICAL BASE OF “MECHANISM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT” AND “MECHANISM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FUNCTIONS REALIZATION” CONCEPTS**

**Formation of theoretical bases of “mechanism of local self-government” and “mechanism of local self-government functions realization” concepts is revealed. Their role through scientific and theoretical understanding of “mechanism of the state”, “mechanism of the state functions realization” concepts is defined. Author’s formulation of “mechanism of local self-government” and “mechanism of local self-government functions realization” concepts is suggested.**

**Key words: mechanism of the state, mechanism of the state functions realization, mechanism of local self-government, mechanism of local self-government functions realization, main functions, static and dynamic forms, instrument.**