УДК 351.83:316.356.2 (477)

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1\(19\)-187-201](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1(19)-187-201)

Мельничук Лариса Михайлівна доктор наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Навчально-науковий інститут неперервної освіти, Національний авіаційний університет, вул. Любомира Гузара, 1, м. Київ, тел.: (097) 997-76-71, <https://orcid.org/0000-0002-7450-6173>

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПЕРЕРОЗПОДІЛ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СІМ'Ї

Анотація. В статті досліджено проблему визначення функцій в системі державно-управлінської діяльності щодо підтримки сім'ї, сприяння розвитку молодих сімей, розмежування компетенції суб'єктів сімейної політики. Метою дослідження є обґрунтування авторського бачення ключових підходів до перерозподілу компетенції органів публічного управління у контексті забезпечення розвитку сім'ї. Систематизація літературних джерел та підходів до вирішення порушеної проблеми засвідчила їх недостатність та фрагментарний характер. Відповідно для теорії та практики державного управління в Україні порушені питання залишаються не вирішеними повною мірою та зумовлюють необхідність подальшого її розгляду. Дослідження теоретично доводить, що функціональний перерозподіл в системі органів публічного управління у контексті забезпечення розвитку сім'ї передбачає вирішення таких завдань, як: формування переліку повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері підтримки сім'ї з урахуванням принципу максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади на користь самоврядних функцій; забезпечення раціонального розподілу повноважень місцевих органів влади різних територіальних рівнів з урахуванням принципу субсидіарності, здійснення функцій, орієнтованих на конкретну людину за критерієм доступності, ефективності, економічності послуг, їх спеціалізації за рівнем складності та затребуваності; забезпечення перерозподілу власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, передусім базового територіального рівня, за такими критеріями: необхідності забезпечення єдності здійснення державної сімейної політики, дотримання лінійності повноважень органів публічної влади у здійсненні управлінських функцій; неможливості забезпечення законодавчого та нормативного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, отже необхідності та доцільності здійснення адміністративного нагляду; забезпечення співмірності повноважень та відповідальності місцевих органів влади у процесі здійснення підтримки сім'ї.

Ключові слова: розвиток сім'ї, публічна сімейна політика, механізми публічного управління, децентралізація, органи публічної влади

Melnychuk Larysa Mykhailivna Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Educational and Research Institute of Continuing Education, National Aviation University, Lubomyr Husar St., 1, Kyiv, тел.: (097) 997-76-71, <https://orcid.org/0000-0002-7450-6173>

FUNCTIONAL REDISTRIBUTION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES ON ENSURING FAMILY DEVELOPMENT

Abstract. The article studies the issues of determining the functions in the system of public administration activities to support the family, promote the development of young families, delimitation of the competence of family policy actors. The purpose of the study is to substantiate the author's vision of key approaches to the redistribution of competencies of public administration in the context of family development. Systematization of literature sources and approaches to solving the problem showed their inadequacy and fragmentary nature. Accordingly, for the theory and practice of public administration in Ukraine, the issues raised remain unresolved and necessitate further consideration. The study theoretically proves that the functional redistribution in the system of public administration in the context of family development involves solving such tasks as: forming a list of powers of executive and local governments in the field of family support, taking into account the principle of avoiding joint powers public power in favor of self-governing functions; ensuring the rational distribution of powers of local authorities at different territorial levels, taking into account the principle of subsidiarity, the implementation of functions focused on a particular person in terms of accessibility, efficiency, cost-effectiveness of services, their specialization in complexity and demand; ensuring the redistribution of own and delegated powers of local governments, especially the basic territorial level, according to the following criteria: the need to ensure the unity of state family policy, compliance with the linearity of public authorities in the exercise of administrative functions; impossibility of ensuring legislative and normative regulation of the activity of local self-government bodies, therefore the necessity and expediency of administrative supervision; ensuring the coherence of powers and responsibilities of local authorities in the process of providing family support.

Keywords: family development, public family policy, mechanisms of public administration, decentralization, public authorities

Постановка проблеми. В умовах глобальних тенденцій переходу до постіндустріального суспільства відбуваються суттєві зміни моделей сімейної поведінки. Спостерігаються негативні трансформації структури сім'ї,

розширення діапазону молодих сімей, неспроможних виконувати соціальні (стосовно суспільства) та індивідуальні (стосовно окремої особистості) функції. Наявність таких суперечностей і проблем розвитку сім'ї вимагає переосмислення шляхів забезпечення функціонування та розвитку сім'ї, виступає вагомою підставою для здійснення цілеспрямованого державного впливу на процеси її функціонування, а соціально-економічні й соціально-психологічні чинники, що спричиняють ці проблеми, вимагають вироблення адекватних механізмів протидії, формування цілісної системи заходів державної сімейної політики. При цьому важливою її складовою виступає формування відповідного інституційного механізму, що вимагає визначення компетенції органів публічного управління в контексті забезпечення розвитку сім'ї. Крім того, у межах реформи децентралізації влади та управління важливим завданням виступає перерозподіл владних повноважень із посиленням управлінської ролі у цьому процесі органів місцевого самоврядування, чіткої визначеності функцій в системі державно-управлінської діяльності щодо підтримки сім'ї, сприяння розвитку молодих сімей, що передбачає розмежування компетенції суб'єктів сімейної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення важливих аспектів сімейної політики як специфічного напрямку діяльності держави та наукового пошуку здійснювалося вітчизняними та зарубіжними дослідниками різних галузей знань, зокрема, Б. Антонян-Шевчук, А. Вишневським, М. Вінгеном, О. Гуменюк, Г. Клімантовою, Б. Крімером, П. Макдональдом, С. Ничипоренко, А. Піддубним, О. Повстин, І. Фатхутдіною, І. Чеховською Г. Яблоновською та іншими.

Зростає також увага до проблем сімейної політики фахівців у галузі державного управління, підтвердженням чого є ціла низка наукових робіт та окремих публікацій таких дослідників, як О. Антонова, К. Арабаджи, Ю. Афанасьєва, В. Дерєга, Т. Кондратюк, С. Сітнік.

Натомість наявні наукові дослідження сконцентровані переважно на окремих аспектах системи суб'єктів державної сімейної політики, розгляді сукупності органів державної влади, які реалізують цей напрям діяльності держави, їх трансформації, визначення солідарних зобов'язань між ними, впливу процесу децентралізації на реалізацію сімейної політики на регіональному рівні. Відповідно результати аналізу наукової літератури дають цілком вагомий підстави для висновку, що питання перерозподілу функцій публічних органів влади з питань підтримки сімей залишилися поза увагою наукових пошуків, що зумовило вибір теми та формулювання мети даної статті.

Мета статті - обґрунтування авторського бачення ключових підходів до перерозподілу компетенції органів публічного управління у контексті забезпечення розвитку сім'ї.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх років робляться певні кроки у напрямі створення правового підґрунтя для застосування новітніх

механізмів управління процесами розвитку сім'ї. Окремі загальні підходи до перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування закладені в стратегічних документах політико-управлінських реформ. Зокрема, передбачається закріплення права органів місцевого самоврядування вільно вирішувати будь-які питання, в тому числі соціальні, які не вилучені зі сфери їхньої компетенції, з одночасним зосередженням основних повноважень на базовому рівні (у громаді), закріплення за органами виконавчої влади лише нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування норм законодавства України. Тобто суть наявних перетворень – це наділення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування властивими для них функціями.

Проте аналіз конкретного переліку предметів відання місцевих органів влади у сфері сім'ї, визначений стратегією реформи [1], спонукає до висновку про фрагментарний характер їх розподілу між органами влади. Передусім, залишаються невизначеними повною мірою й потребують уточнення та/чи розширення такі питання, як: формування компетенції місцевого самоврядування; розмежування компетенції між різними видами публічної влади та різними територіальними рівнями органів місцевого самоврядування; критерії зарахування тих чи інших повноважень органів місцевого самоврядування до категорії «самоврядних» або «делегованих»; розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування територіальної громади; способи та форми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування; забезпечення співмірності повноважень та відповідальності органів влади тощо.

Зважаючи на багатоаспектний та масштабний характер означених питань, розглянемо ключові них з урахуванням загальних підходів функціонального забезпечення системи публічного управління соціогуманітарною сферою [2].

1). Визначення принципу розподілу компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням і формування на цій основі орієнтовного переліку їх повноважень у сфері підтримки сім'ї.

Дослідження засвідчують, що визначення обсягу повноважень та розподілу функцій між органами місцевого управління виступає для України складною проблемою у процесі децентралізації влади. Ускладнюється ця проблема, насамперед, через відсутність традицій ефективного місцевого самоврядування. Складність цього питання полягає ще й у тому, що визначення конкретного обсягу повноважень, який повинен передаватися, є непостійним і може змінюватися залежно від соціально-економічної, політичної ситуації в державі тощо. Водночас слід визнати, що лише визначивши такий обсяг, можна сподіватися на успішну реформу місцевого самоврядування.

На сьогодні функції і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яка поділяється на три види:

а) виняткову компетенцію місцевих державних адміністрацій (нагляд та контроль за дотриманням законодавства);

б) суміжну компетенцію, коли органи обох видів публічної влади наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання;

в) виняткову компетенцію органів місцевого самоврядування (місцевий розвиток, територіальне планування, управління комунальною власністю тощо).

Слід зауважити, що суміжна компетенція складає більшість повноважень, які охоплюють усі ланки соціогуманітарної сфери, в якій формуються умови для функціонування та розвитку сім'ї. При цьому саме цей вид компетенцій потребує відповідного розмежування, що, своєю чергою, зумовлює потребу в уточненні та/чи розширенні й виняткової компетенції обох гілок місцевої влади. Відповідно ключовим принципом розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади має бути принцип максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади на користь самоврядних функцій.

Крім того, при визначенні предметів відання місцевого самоврядування вихідною формулою мають слугувати й положення Європейської хартії місцевого самоврядування [3] як частини законодавства України. Впровадження європейських принципів вимагає забезпечити чіткість визначення і законодавче закріплення усіх прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, запобігання втручання у їх діяльність інших органів влади. З огляду на зазначене, до предмету відання органів місцевого самоврядування з питань забезпечення функціонування та розвитку сім'ї, на наше переконання, слід зарахувати:

- визначення стратегії розвитку усіх складових соціогуманітарної сфери у контексті підтримки сім'ї;
- впровадження місцевих програм соціального спрямування, проектів, програм та заходів щодо підтримки уразливих категорій сімей;
- запровадження місцевих гарантій соціального захисту сімей, в тому числі молодих;
- розвиток мережі та управління закладами соціального обслуговування сімей; планування, організація та забезпечення надання послуг сім'ям з дітьми;
- забезпечення реалізації державної сімейної політики на відповідній території.

При визначенні компетенції органів виконавчої влади слід дотримуватися загальновизнаного підходу, відповідно до якого за ними мають залишатися контрольні-наглядові функції та повноваження, які недоцільно або неможливо передати чи делегувати органам місцевого самоврядування. Однак при цьому, на наш погляд, надто обмеженим є підхід щодо контролю лише за дотриманням самоврядними органами законодавства у процесі здійснення своїх повноважень, формою якого виступає виключно експертиза прийнятих ними рішень.

Відповідно система контрольних функцій має передбачати усі форми контролю та нагляду за забезпеченням розвитку сімей. По-перше, делегуючи органам місцевого самоврядування окремі функції, органи виконавчої влади покликані здійснювати адміністративний нагляд за їх діяльністю у частині виконання цих функцій. По-друге, делегуючи органам місцевого самоврядування переважне право надання публічних послуг сім'ям, має здійснюватися моніторинг та контроль за рівнем забезпечення доступності та якості таких послуг, відповідності встановленим державним стандартам.

Крім того, сфера соціального захисту сімей містить такі форми його забезпечення, які здійснюються виключно за державний рахунок або в межах системи соціального страхування, що не доречно передавати у відання місцевого самоврядування.

З урахуванням цих положень вважаємо, що до компетенції місцевих органів виконавчої влади мають бути зараховані такі узагальнені повноваження:

- контроль за дотриманням законодавства з питань забезпечення функціонування та розвитку сім'ї;
- здійснення нагляду та контролю за реалізацією делегованих повноважень з питань втілення державної сімейної політики;
- організація та здійснення моніторингу дотримання соціальних нормативів забезпечення сімей публічними послугами соціогуманітарного спрямування, галузевих стандартів якості їх надання;
- організація й надання послуг сім'ям з упровадження державних соціальних гарантій та державної соціальної підтримки (різних видів державної допомоги, субсидій, компенсацій, пільг).

Зрозуміло, що визначений перелік повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування має узагальнений характер та потребує конкретизації у кожній з ланок соціальної сфери при виробленні конкретних пропозицій щодо законодавчого закріплення. Однак він відображає загальний принцип розподілу повноважень між різними видами публічної влади, що сприятиме ефективному її впливу на суспільні процеси в цілому та процеси розвитку сім'ї.

2). Забезпечення раціонального розподілу повноважень місцевих органів влади різних територіальних рівнів.

Ключовою формулою розподілу повноважень у цьому аспекті слугує принцип субсидіарності, який у формулюванні Європейської хартії місцевого самоврядування означає, що публічні повноваження, зазвичай, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином [4].

Погоджуємося з вітчизняними експертами, що такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, з іншого – цей рівень має володіти усіма ресурсами для забезпечення обсягів та якості соціальних послуг, які надаються

сім'ям відповідно до загальнодержавних стандартів. При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади [5].

Крім того, Хартія визначає критерії, які мають бути застосовані при розмежуванні повноважень між органами влади різних рівнів. Зокрема, встановлено, що наділяючи певними повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії [6]. Іншими словами, до компетенції нижнього рівня місцевої влади слід зарахувати все, що не може бути здійснене з більшою ефективністю на більш високому рівні управління.

Серед шляхів досягнення ефективності організації влади привертають увагу ті, що пропонуються економічною теорією федералізму, яка базується на аналізі пропозиції послуг, оцінює її з урахуванням таких факторів, як близькість (дає можливість з мінімальними витратами визначити потреби громадян та пропозиції щодо обсягу послуг); ефект надлишків (оптимальний розподіл повноважень досягається тоді, коли всі блага приносять користь лише членам тієї громади, яка їх виробляє); економія на масштабах виробництва (у міру зростання вироблених обсягів зменшуються витрати) [7].

При вирішенні питання розподілу між різними управлінськими рівнями компетенції місцевих органів влади з питань розвитку сім'ї варто зауважити, що всю сукупність їх повноважень можна умовно поділити на два типи: загального (орієнтованих на територію в цілому) та індивідуального (орієнтованих на людину) характеру.

Повноваження загального характеру передбачають здійснення тих видів діяльності, які спрямовані на вирішення проблем сім'ї певної території. Відповідно різниця у компетенції органів місцевої влади різних управлінських рівнів полягатиме лише в території своєї реалізації.

Повноваження індивідуального характеру передбачають ті види діяльності, в основі яких лежить задоволення потреб окремих сімей чи категорій сімей, перш за все, шляхом організації та надання їм публічних послуг. Відтак критерієм їх розподілу між управлінськими рівнями мають слугувати доступність, ефективність, економічність послуг, що в цілому досягається завдяки їх спеціалізації за рівнем складності та затребуваності цих послуг.

З огляду на зазначене до компетенції місцевих органів влади на рівні громади мають належати питання планування, організації та надання послуг сім'ям та дітям, передусім послуги дошкільної, початкової освіти та частково базової середньої і позашкільної освіти, базові соціальні послуги (наприклад, догляд удома, соціальний супровід, муніципальна няня, персональний помічник тощо), послуги швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, адміністративні послуги соціального спрямування.

На субрегіональному рівні – організація надання спеціалізованих послуг (крім основних, профільної середньої та позашкільної освіти, спеціалізованих

соціальних послуг (стаціонарний догляд, реабілітація тощо), медичні послуги вторинного рівня і т.д.).

До компетенції органів регіонального рівня мають належати функції щодо надання високоспеціалізованих послуг (професійно-технічної, спеціалізованої та післядипломної освіти, соціальні послуги вищої спеціалізації (реабілітації жертв насильства чи торгівлі людьми, надання соціального житла), послуги високоспеціалізованої медичної допомоги тощо).

Зважаючи, що до компетенції органів виконавчої влади також належать питання надання окремих послуг сім'ям, відповідно їх здійснення має покладатися на органи максимально ближчого до населення територіального рівня, зокрема районного та частково базового (на рівні міст обласного значення).

З урахуванням загальних підходів до розподілу компетенції між різними видами публічної влади та органами управління різних територіальних рівнів (за умови забезпечення повсюдності місцевого самоврядування) можна сформулювати узагальнену матрицю повноважень місцевих органів влади з питань розвитку сім'ї, що представлено у табл. 1. На наш погляд, визначення сфери компетенції суб'єктів публічного управління з урахуванням пропонованих засад та принципів сприятиме адаптації архаїчної моделі влади на місцевому та регіональному рівнях до європейських стандартів і, відповідно, покращить рівень забезпечення прав сім'ї.

Таблиця 1

Матриця повноважень місцевих органів влади з питань соціального розвитку.

Місцеві органи виконавчої влади	Виконавчі органи місцевого самоврядування
<i>Регіональний рівень</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Контроль за дотриманням законодавства з питань забезпечення прав сім'ї;• Контроль за здійсненням виконавчими органами обласних рад делегованих повноважень з питань розвитку сім'ї;• Моніторинг якості та доступності високоспеціалізованих послуг сім'ям	<ul style="list-style-type: none">• Визначення стратегічних пріоритетів регіону щодо розвитку сім'ї;• Впровадження обласних програм підтримки сім'ї;• Планування, організація та забезпечення надання високоякісних послуг сім'ям;• Розвиток мережі та управління об'єктами соціогуманітарного призначення, що перебувають у власності області;• Здійснення делегованих повноважень з питань реалізації державної сімейної політики на території області.

<i>Субрегіональний рівень</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Контроль за дотриманням законодавства з питань забезпечення прав сім'ї; • Контроль за здійсненням делегованих повноважень з питань розвитку сім'ї виконавчими органами місцевих рад; • Моніторинг якості та доступності базових та спеціалізованих послуг сім'ям; • Надання послуг соціального забезпечення (державна допомога, субсидії, компенсації, пільги тощо). 	<ul style="list-style-type: none"> • Впровадження районних програм підтримки сім'ї; • Планування, організація та забезпечення надання спеціалізованих послуг сім'ям; • Розвиток мережі та управління об'єктами соціогуманітарного призначення, що перебувають у власності району; • Здійснення делегованих повноважень з питань реалізації державної сімейної політики на території району.
<i>Базовий рівень</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Надання на рівні міст послуг сім'ям (державна допомога, субсидії, компенсації, пільги тощо). 	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення та реалізація стратегічних пріоритетів громади щодо розвитку сім'ї; • Впровадження місцевих програм підтримки сім'ї; • Планування, організація та забезпечення надання базових послуг сім'ям; • Розвиток на рівні громади мережі та управління об'єктами соціогуманітарного призначення; • Надання адміністративних послуг соціального характеру; • Здійснення делегованих повноважень з питань реалізації державної сімейної політики на території громади.

3). Забезпечення перерозподілу власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, передусім базового територіального рівня муніципальної влади.

Світова практика демонструє, що децентралізація владних повноважень може здійснюватися шляхом передавання частини функцій від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування або делегування, доручення виконання певних функцій. Виконання останніх контролюється органами, якими ці функції делеговані.

Відповідно, національне законодавство багатьох сучасних держав до предметів відання місцевого самоврядування включає як питання місцевого

значення, так і питання, вирішення яких делегується відповідно до закону органам місцевого самоврядування [8].

Така практика склалася і в Україні. Водночас, аналіз законодавства засвідчує, що в структурі компетенції органів місцевого самоврядування частка делегованих повноважень є надмірною. Зокрема, серед повноважень у сфері соціального захисту населення, покладених на виконавчі органи місцевого самоврядування, лише п'ята їх частина є самоврядними (ст. 34 [9]).

Відповідно така кількість делегованих повноважень нівелює принцип самостійності місцевого самоврядування, оскільки з питань здійснення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади [10].

З іншого боку, як один з основних способів правового впливу держави на зміст функціонування муніципальної влади, делегування втілюється у конкретних відносинах між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та відображає особливий управлінський зв'язок між цими органами у механізмі здійснення публічної влади. Тому при новачії законодавства про місцеве самоврядування у процесі проведення реформи системи територіальної організації влади доцільно усунути диспропорції у співвідношенні самоврядних і делегованих повноважень та одночасно забезпечити оптимальний баланс їх розподілу.

Складність вирішення цього питання зумовлюється тим, що законодавство фактично визначає лише один критерій зарахування повноважень до самоврядних – це вирішення питань місцевого значення. В експертному середовищі пропонується для уточнення цього критерію доповнювати його тими, що належать до правових наслідків делегування, які визначено профільним законодавством. Тобто в цілому критеріями зарахування повноважень органів місцевого самоврядування до самоврядних мають бути:

- вирішення питань місцевого значення;
- фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету;
- контроль з боку органів виконавчої влади.

Видається, що такий підхід є надто загальним та недостатньо обґрунтованим. По-перше, невизначеним залишається зміст терміну «питання місцевого значення». Крім того, проблеми функціонування та розвитку сім'ї мають також і загальнодержавне значення. Тому досить проблематично визначити відповідну межу між ними. По-друге, самоврядні повноваження можуть фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету (прямо чи опосередковано). По-третє, в умовах децентралізації, коли органам виконавчої влади відводиться переважно роль аудиторів законності, має здійснюватися контроль за здійсненням будь-яких повноважень, що покладатимуться на владу громад.

З урахуванням означеного видається більш доцільним визначити такі критерії розподілу самоврядних та делегованих повноважень:

- необхідність забезпечення єдності здійснення державної сімейної політики, дотримання лінійності повноважень органів публічної влади у здійсненні управлінських функцій, що лежить в основі процесів делегування в цілому;

- неможливість забезпечення законодавчого та нормативного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, а отже й «дистанційного контролю», необхідність та доцільність здійснення адміністративного нагляду.

При цьому законодавчо має бути імплементований принцип адаптації делегованих повноважень до місцевих умов, визначений Європейською хартією місцевого самоврядування, відповідно до якого у разі делегування центральним чи регіональним органом повноважень місцевій владі, місцева влада, у міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [11].

Використовуючи окреслений підхід, як приклад, пропонуємо відповідний розподіл функцій об'єднаних територіальних громад у сфері підтримки сім'ї. До делегованих повноважень слід зарахувати:

- забезпечення реалізації державної сімейної політики на відповідній території;

- організацію роботи щодо соціального захисту дітей, захисту їх особистих і майнових прав та інтересів, встановлення опіки і піклування;

- забезпечення утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в сімейних формах виховання, у сім'ях патронатних вихователів;

- організацію надання адміністративних послуг соціального характеру;

- здійснення контролю за додержанням законодавства з питань розвитку сім'ї, накладення штрафів.

Самоврядними повноваженнями мають бути:

- встановлення додаткових гарантій щодо підтримки сім'ї;

- вирішення питань про надання допомоги уразливим категоріям сімей;

- управління установами та закладами соціогуманітарного спрямування, що належать до комунальної власності, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- організація надання соціальних та реабілітаційних послуг, соціальне замовлення, встановлення тарифів за надання платних послуг сім'ям;

- організація та здійснення соціальної роботи відповідно до законодавства, в тому числі виявлення осіб, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- організація роботи щодо тимчасового влаштування дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, заклади соціального захисту дітей;

- вирішення питань щодо організації оздоровлення та відпочинку дітей;

- організація роботи щодо попередження насильства в сім'ї;

- вирішення питань опіки та піклування дорослих членів сім'ї.

4). Забезпечення співмірності повноважень та відповідальності місцевих органів влади у процесі здійснення підтримки сім'ї.

Органи місцевого самоврядування, отримавши ширше коло повноважень, повинні забезпечити вищий ступінь відповідальності перед виборцями і державою. Відповідальність має бути наскрізно розподіленою між усіма суб'єктами управління з тим, щоб кожен суб'єкт був відповідальним перед населенням за порушення законів, неефективну діяльність, заподіяння шкоди сім'ям.

Відповідальність, забезпечуючи дію механізму виконання прав та обов'язків, є основою існування всієї структури управлінських відносин. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування – важлива гарантія ефективності здійснення як місцевого самоврядування, так і публічного управління процесами сімейних змін.

Саме відповідальність спрямована на забезпечення ефективної реалізації функцій та належне виконання покладених на органи управління повноважень; максимальне врахування та захист законних прав та інтересів територіальних громад; стимулювання виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування взятих на себе зобов'язань перед сім'ями; суворе дотримання принципу законності в діяльності цих суб'єктів; здійснення тісної взаємодії населення тієї чи іншої територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування. При цьому будь-яка відповідальність без механізму реалізації відповідних санкцій втрачає сенс.

Разом з тим, законодавство про місцеве самоврядування, окреслюючи коло суб'єктів, перед якими органи та посадові особи місцевого самоврядування є відповідальними, не уточнює видів цієї відповідальності; характеризується невизначеністю щодо наслідків застосування санкцій до муніципальних органів з боку держави та нечіткістю механізму їх застосування; занадто звужено визначає відповідальність перед населенням, не порушуючи при цьому питання про санкції відповідальності перед ними та механізми їх реалізації, практично визначає судовий порядок як єдино можливий спосіб відновлення порушених прав окремих осіб та сімей, що є однією з причин породження безвідповідальності місцевих рад, зниження ефективності їх роботи, негативно впливає на ефективність процесу відновлення порушених прав.

Відповідно постає нагальна потреба законодавчого встановлення підстав, механізмів та способів притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Зокрема, слушною є думка вітчизняних експертів у галузі державного управління [12] про те, що слід посилити відповідальність самоврядних органів та окремих їх посадовців. Зокрема, потребують перегляду й уточнення підстави її настання, санкції, механізм реалізації права територіальної громади притягувати представників муніципальної влади до відповідальності. Необхідно законодавчо врегулювати та закріпити можливості використання позасудового відновлення порушених

прав осіб, скасування рішення ради, яке порушує їх права на підставі їх звернення до органу тощо.

Крім того, актуалізується необхідність удосконалення системи контролю за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, нормативно-правового закріплення процесуальних норм щодо здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності за їх порушення.

Посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності, забезпеченню соціальних прав мешканців громади, посиленню механізму захисту цих прав.

Висновки. Таким чином, функціональний перерозподіл в системі органів публічного управління у контексті забезпечення розвитку сім'ї передбачає вирішення таких завдань:

- сформулювати перелік повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері підтримки сім'ї з урахуванням принципу максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади на користь самоврядних функцій;

- забезпечити раціональний розподіл повноважень місцевих органів влади різних територіальних рівнів з урахуванням принципу субсидіарності, здійснення функцій, орієнтованих на конкретну людину за критерієм доступності, ефективності, економічності послуг, їх спеціалізації за рівнем складності та затребуваності;

- забезпечити перерозподіл власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, передусім базового територіального рівня, за такими критеріями: по-перше, необхідності забезпечення єдності здійснення державної сімейної політики, дотримання лінійності повноважень органів публічної влади у здійсненні управлінських функцій; по-друге, неможливості забезпечення законодавчого та нормативного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, отже необхідності та доцільності здійснення адміністративного нагляду;

- забезпечити співмірність повноважень та відповідальності місцевих органів влади у процесі здійснення підтримки сім'ї.

Практичне впровадження запропонованих змін вимагає, передусім, формування відповідного правового підґрунтя шляхом внесення змін до профільного законодавства, а саме Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині уточнення повноважень місцевих рад щодо здійснення стратегічного планування розвитку громади; розширення та уточнення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування щодо підтримки різних категорій сімей, перерозподілу повноважень між різними територіальними рівнями, делегованих та самоврядних повноважень з питань розвитку сім'ї, посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у досліджуваній сфері.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text> (дата звернення: 20.12.2021)
2. Мельничук Л. М. Державне управління соціальним розвитком регіонів: реалії та перспективи. Луцьк: Терени, 2018. С. 325-339.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 20.12.2021).
4. Кравченко М. В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14. С.17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8 (дата звернення: 20.12.2021)
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 20.12.2021).
6. Кравченко В. В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління. 2014. № 11-12. С. 17.
7. Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. Warszawa, 2005. S. 91.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР із змінами / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 20.12.2021).
9. Конституція України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 20.12.2021)
10. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 20.12.2021).
11. Куйбіда В. С., Смолова Л. М. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи : моногр. Київ, 2016. 323 с.

References:

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine»], (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> [in Ukrainian].
2. Melnychuk, L. M. (2018). Derzhavne upravlinnia sotsial'nym rozvytkom rehioniv: realii ta perspektyvy [Public administration of social development of regions: realities and prospects]. Luts'k : Tereny. [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Yevropejs'koi khartii mistsevoho samovriaduvannia» [The Law of Ukraine «On ratification of the European Charter of Local Self-Government»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
4. Kravchenko, M. V. (2014). Mekhanizmy detsentralizatsii sotsial'nykh posluh v Ukraini [Mechanisms of decentralization of social services in Ukraine]. *Demokratychnе vriaduvannia - Democratic governance*, Vol. 14, 17. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Yevropejs'koi khartii mistsevoho samovriaduvannia» [The Law of Ukraine «On ratification of the European Charter of Local Self-Government»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

6. Kravchenko, V. V. (2014). Problemy zakonodavchoho zakriplennia kompetentsii mistsevoho samovriaduvannia v konteksti reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Problems of legislative consolidation of local self-government competence in the context of local self-government reform in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia - Aspects of public administration*, Vol. 11-12, 17. [in Ukrainian].

7. Knosala, E. (2005). Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego [Organization of Public Administration: study of administration and administrative law]. Warszawa, (N.p.). 91. [in Polish].

8. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» [The Law of Ukraine «On local government in Ukraine»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вп> [in Ukrainian].

9. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вп> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Yevropejs'koi khartii mistsevoho samovriaduvannia» [The Law of Ukraine «On ratification of the European Charter of Local Self-Government»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

11. Kujbida, V. S. & Smolova, L. M. (2016). Vidpovidal'nist' predstavnyts'kykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: realii ta perspektyvy [Responsibility of representative bodies of local self-government in Ukraine: realities and prospects]. Kyiv, (N.p.). [in Ukrainian].