

Державне управління

УДК 342.4:352

**Павлов Єгор Олегович**

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України*

**Павлов Єгор Олегович**

*аспирант кафедры регионального развития и местного самоуправления  
Харьковского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины*

**Pavlov Yehor**

*Postgraduate of Chair of Regional Development and Local Self-Government  
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

## **ЕФЕКТИВНОСТЬ ГАРАНТИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **THE ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF THE ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ITS STRUCTURE**

*Анотація.* Ефективність державного управління залежить від поєднання об'єктивних і суб'єктивних факторів: наукової організації всіх сфер суспільного життя; доцільність і економічність ресурсів; політична стабільність; матеріальні, суспільно-політичні, організаційно-правові, психологічні, етичні фактори та ін.

*Ефективність як одна з основних категорій теорії державного управління відображає закони, властиві будь-якого виду діяльності. В*

*європейських країнах ефективність державного управління має на увазі ефективність держави в цілому як єдності трьох гілок влади - законодавчої, виконавчої, судової. Органи державної влади, які разом утворюють систему державного управління, здійснюють відповідні дії щодо функціонування цієї системи і в той же час є незалежним елементом, який може виконувати обмежену за часом функцію, утворюючи окрему внутрішньо замкнуту підсистему з його комплекс взаємодій і процедур, які будуються на основі його інтересів.*

*Слід зазначити, що сьогоднішня повсякденна ефективність гарантій місцевого самоврядування залежить від ефективності адміністративної реформи. Головне завдання - забезпечити чіткий розподіл функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, і їх роль в організації життя на місцях повинна поступово зростати. В цілому мова йде про останній проблемі бюрократичної адміністративної системи, яка перешкоджає розвитку і економіці держави і суспільства в цілому. Без здійснення вищезазначеної реформи місцеве самоврядування, як показує досвід, не може виконувати ті функції і завдання, які спираються на нього в демократичній державі.*

*Актуальність проблеми полягає в невідповідності новому поколінню місцевих політиків і муніципальних чиновників, які будуть діяти в принципово новій ситуації. Це, в першу чергу, змінить статус районних і обласних рад, з тим щоб значно скоротити кількість місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *публічне управління, місцеве самоврядування, магдебурзьке право, ефективність місцевого самоврядування, територіальна громада, місцева рада.*

**Аннотація.** *Эффективность государственного управления зависит от сочетания объективных и субъективных факторов: научной организации всех сфер общественной жизни; целесообразность и*

*экономичность ресурсов; политическая стабильность; материальные, общественно-политические, организационно-правовые, психологические, этические факторы и др.*

*Эффективность как одна из основополагающих категорий теории государственного управления отражает законы, присущие любому виду деятельности. В европейских странах эффективность государственного управления подразумевает эффективность государства в целом как единства трех ветвей власти - законодательной, исполнительной, судебной. Органы государственной власти, которые вместе образуют систему государственного управления, осуществляют соответствующие действия в отношении функционирования этой системы и в то же время являются независимым элементом, который может выполнять ограниченную по времени функцию, образуя отдельную внутренне замкнутую подсистему с его комплекс взаимодействий и процедур, которые строятся на основе его интересов.*

*Следует отметить, что сегодняшняя повседневная эффективность гарантий местного самоуправления зависит от эффективности административной реформы. Главная задача - обеспечить четкое разделение функций местных государственных администраций и органов местного самоуправления, и их роль в организации жизни на местах должна постепенно возрастать. В целом речь идет о последней проблеме бюрократической административной системы, которая препятствует развитию и экономике государства и общества в целом. Без осуществления вышеупомянутой реформы местное самоуправление, как показывает опыт, не может выполнять те функции и задачи, которые опираются на него в демократическом государстве.*

*Актуальность проблемы заключается в несоответствии новому поколению местных политиков и муниципальных чиновников, которые будут действовать в принципиально новой ситуации. Это, в первую*

очередь, изменит статус районных и областных советов, с тем чтобы значительно сократить количество местного самоуправления.

**Ключевые слова:** публичное управление, местное самоуправление, магдебургское право, эффективность местного самоуправления, территориальная община, местный совет.

**Summary.** *The effectiveness of public administration depends on a combination of objective and subjective factors: the scientific organization of all spheres of public life; expediency and cost-effectiveness of resources; political stability; material, socio-political, organizational-legal, psychological, ethical factors, etc.*

*Efficiency as one of the fundamental categories of the theory of public administration reflects the laws inherent in any kind of activity. In European countries, the effectiveness of public administration implies the effectiveness of the state as a whole as the unity of the three branches of power - legislative, executive, judicial. Public authorities, which together form the system of public administration, carry out appropriate actions regarding the functioning of this system and, at the same time, is an independent element that may have a time-limited function, forming a separate, internally closed subsystem with its complex of interactions and procedures that are built on the basis of its interests.*

*It should be noted that today's day-to-day effectiveness of the guarantee of local self-government depends on how effective administrative reform will work. Its main task is to ensure a clear separation of functions of local state administrations and local self-government bodies, and their role in organizing life in places should gradually increase. In the whole, we are talking about the final scourge of the bureaucratic administrative system, which impedes the development and economy of the state and the society in general. Without the implementation of the aforementioned reform, local self-government, as experience shows, can not fulfill the functions and tasks that rely on it in a democratic state.*

*The relevance of the problems lies in the lack of compliance with the new generation of local politicians and municipal officials who will act in a fundamentally new situation. This, in the first place, will change the status of greed, region and general councils, in order to significantly reduce the number of local self-governance.*

**Key words:** *public administration, local self-government, Magdeburg law, local government efficiency, territorial community, local council.*

**постановка проблеми.** На сучасному етапі інституційні проблеми ефективності гарантування місцевого самоврядування стає важливим напрямом суспільної трансформації. Для вирішення проблеми правового забезпечення гарантування місцевого самоврядування необхідне втілення теоретичних та практичних положень концепції реформування місцевого самоврядування.

Важливим із цієї точки зору постає, зокрема, питання щодо реорганізації органів місцевого самоврядування (проблеми районних у містах рад, проблеми районних і обласних рад, проблеми органів самоорганізації населення), а також питання регулювання повноважень місцевого самоврядування та ефективності їх гарантування в Україні.

**Аналіз останніх досліджень.** У сучасній науковій літературі гарантування місцевого самоврядування вивчають О. Дорошенко, В. Заблоцький, І.Козюра, В.Пархоменко, А.Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю.Дехтяренка, В.Кравченка, О.Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М.Баймуратовим, О.Батановим, П.Біленчуком, В.Кампо, А.Коваленком, М.Корнієнком, О.Лазором, М.Орзіхом, В.Погорілком, М.Пухтинським, О.Сушинським та інші дослідники. Проте виникає потреба розв'язання проблеми ефективності гарантування місцевого самоврядування в Україні.

**Метою статті** є аналіз ефективності гарантування місцевого самоврядування як об'єкта публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «ефективність державного управління в енциклопедії державного управління, тлумачиться як досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади/структурного підрозділу чи окремого управлінця за максимально можливої економії суспільної праці. Ефективність державного управління включає мету, засоби, процес і результат реалізації функцій управлінської підсистеми, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно корисного результату. Ефективність державного управління залежить від сукупності об'єктивних та суб'єктивних чинників: наукової організації всіх сфер суспільного життя; доцільності та економічності використання ресурсів; політичної стабільності; матеріальних, соціально-політичних, організаційно-правових, психологічних, етичних факторів тощо. Ефективність як одна з фундаментальних категорій теорії державного управління відображає закономірності, властиві будь-якому виду діяльності. У країнах Європи під ефективністю державного управління мають на увазі ефективність діяльності держави в цілому як єдності трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової. Органи державної влади, що в сукупності утворюють систему державного управління, виконують відповідні дії для функціонування цієї системи і водночас будучи її самостійним елементом, який може мати обмежений у часі термін функціонування, утворюючи відокремлену внутрішньо замкнену підсистему з комплексом взаємодій та процедур, що будуються також з урахуванням її інтересів. Поняття ефективність не тотожне за змістом з поняттям результативність, оскільки за такого спрощеного підходу залишаються поза увагою ресурси (матеріальні, інформаційні, фінансові, людські тощо), використані в процесі творення продукту та досягнення поставлених цілей. Відмінність між

ефективністю і результативністю полягає в тому, що результативність пов'язана з технічноюраціональністю, а ефективність – з економічною раціональністю– характеристикою продуманого вибору на підставі розуму та логіки, що передбачає порівняння альтернатив стосовно їхньоїїздатності в процесі реалізації сприяти оптимальному розв'язаннюсуспільних проблем, задовольняючи якомога повніше потреби та інтереси всіх зацікавлених сторін. Ефективність залежить від уміння застосовувати принципи та методи управління в процесі досягнення інституціями поставленої соціальної мети, будувати діяльність на паритетних засадах з урахуванням сукупності об'єктивних та суб'єктивних чинників: наукової організації всіх сфер суспільного життя; доцільності та економічності використання ресурсів; політичної стабільності; матеріальних, соціально-політичних, організаційно-правових, психологічних, етичних факторів тощо. Розрізняють три основні поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб. До критеріїв загальної соціальної ефективності належать ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий результат через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів. Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного

виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр відносин і процесів, необхідних для життєдіяльності людини. До критеріїв загальної соціальної ефективності можна зарахувати:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- упорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складниками:

- ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами;
- ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо;
- ефективністю взаємодії органів влади між собою.

Впродовж останнього півтора століття концептуальні засади ефективності державного управління пройшли у своєму розвитку ряд етапів:

- механістичний підхід: розмежування адміністрування й політики (В.Вільсон);
- оптимальність вибору одного методу (Ф.Тейлор);
- раціональність бюрократичних організацій (М.Вебер, А.Файоль); раціональність управлінської діяльності (Г.Саймон) [7].

Орган місцевої влади є найбільш наближеним до населення та безпосередньо відповідає за якість послуг, що йому надаються. Цей факт підкреслюють не тільки зарубіжні, а й українські фахівці: «Управління через якість нерідко називають просто «управлінням якістю», що являє собою сукупність різних стратегій і процедур діяльності, які об'єднують



філософія стратегії підвищення якості. Утвердження такого розуміння якості потребує:

- 1) прийняття відповідних критеріїв якості;
- 2) докладного діагностування та інформації;
- 3) ефективного планування (поліпшення якості роботи кожної інституції вимагає ефективного планування, чіткого окреслення цілей і напрямів їхнього досягнення).

Управління якістю включає її оцінку, забезпечення, контроль та гарантування. Тому при управлінні й оцінці якості повинні розглядатися структура або ресурси, процес чи технологія роботи і результат».

При оцінці ефективності діяльності органів місцевої влади використовуються такі поняття як ефективність та продуктивність. Продуктивність спрямована на визначення кількості ресурсів, що використовуються для надання послуг. Критерії продуктивності, зазвичай, виражаються як частина затрат - поточні затрати, наприклад, у тоннах, при переробці сміття.

Ефективність спрямована на оцінювання рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території. Два такі оціночні критерії, як ефективність та продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг.

Ефективність – це результат, що відповідає витратам на досягнення. Як у приватній, так і в публічній сфері ефективність пов'язують із:

- 1) співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром, послугою);
- 2) зменшенням кількості витрачених ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- 3) скороченням тривалості процесу;

4) співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

На думку деяких фахівців, сучасна методологія оцінки якості управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження 3-х її аспектів, а саме: вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; вимірювання досягнень за результатами діяльності; зіставлення досягнень із зусиллями. Загальний підхід до оцінки успішності діяльності й управління передбачає застосування таких категорій, як економічність, результативність та ефективність.

Більш продуктивною є позиція тих фахівців, які вирізняють наступні критерії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування:

- економічний ефект, який визначається збільшенням обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширенням її асортименту, поліпшенням структури міської економіки;
- соціальний ефект, що досягається підвищенням реальних доходів населення, зменшенням диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення та ін.;
- екологічний ефект, який дає зниження концентрації шкідливих речовин у повітряному й водному середовищі, зменшення рівня шуму тощо;
- організаційний ефект, що визначається скороченням кількості ланок у системі управління територією, загальної чисельності працівників, зайнятих в апараті управління, документообігу тощо.

Критерії ефективності системи органів місцевого самоврядування повинні відповідати наступним вимогам:

- дозволяти кількісно оцінювати результати їх функціонування;
- охоплювати як можна повніше систему, відбиваючи вплив якомога більшої кількості чинників;

- бути по можливості простими, щоб обчислення і збір необхідних даних не виявилися дорожчими за можливий ефект від вирішення завдань, однак простота не повинна бути на шкоду повноті охоплення значимих чинників;
- для багатоцільових систем має бути сформульована адекватна сукупність критеріїв ефективності;
- різним підсистемам належить застосовувати різні критерії.

При всій різноманітності критеріїв ефективності й методів їхньої оцінки існують обов'язкові етапи, що є ключовими складовими будь-якої методики оцінки ефективності організаційних систем: постановка завдання, побудова математичної моделі, пошук методу розв'язання, перевірка й корегування. Механізм функціонування місцевого самоврядування як організаційної системи становить собою сукупність поставлених цілей, критеріїв, що характеризують ступінь їх досягнення, принципів, функцій, повноважень, норм, що регламентують роботу системи та її елементів, форм і методів впливу на суспільно-політичні й соціально-економічні процеси з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина. Сьогодні проблему підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування не можна успішно розв'язати тільки шляхом здійснення окремих заходів. Системні й організаційні інновації повинні мати комплексний характер і бути спрямованими на вдосконалення функціонування місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства й підсистеми публічної влади, й окремо органів та їх структурних підрозділів. А це, у свою чергу, потребує попереднього аналізу таких змін, у тому числі, й щодо їх впливу на підвищення чи зниження ефективності.

Для повнішого аналізу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування доцільно також застосовувати методику оцінки за статичними й динамічними параметрами їх функціонування. Серед різних

організаційних управлінських структур місцевого самоврядування найбільшого розвитку одержали ієрархічні структури, основною особливістю яких є те, що елементи верхнього рівня хоча й обумовлюють цілеспрямовану діяльність елементів нижніх рівнів, але не цілком керують нею. Як показує практика, у багаторівневих системах, використовуваних для прийняття рішень, затрачувані ресурси можуть бути зекономлені тільки в тому випадку, якщо елементам нижніх рівнів надано відповідний ступінь свободи. Цей фундаментальний результат теорії ієрархічних систем управління припускає раціональний перерозподіл повноважень на нижні рівні управління, верхні ж рівні в основному забезпечують координацію елементів нижнього рівня.

Враховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що на сьогоднішній день, великою мірою, ефективність гарантування місцевого самоврядування залежить від того, наскільки результативно буде працювати адміністративна реформа. Головне її завдання полягає в забезпеченні чіткого розмежування функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, їх роль в організації життя на місцях має поступово зростати. В цілому мова йде про остаточний злам бюрократичної адміністративної системи, яка гальмує розвиток і економіки держави, і суспільства взагалі. Без впровадження вищезазначеної реформи місцеве самоврядування, як показує досвід, не в змозі виконати ті функції і завдання, що покладаються на нього в демократичній державі.

Головна мета адміністративної реформи - зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Адміністративна реформа має забезпечити поступовий перехід від централізованого державного управління до місцевого самоврядування шляхом передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини

суспільних справ. Тут надзвичайної актуальності набуває розв'язання таких питань, як:

- 1) формування дієвих територіальних громад;
- 2) забезпечення організаційної, правової та фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- 3) визначення правового режиму комунальної власності та порядку формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- 4) розробка програм адміністративної реформи та державної підтримки місцевого самоврядування;
- 5) комплексне законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Одночасно необхідно зазначити, що зміни мають проводитися поступово, зберігаючи в державі політичну та соціальну стабільність, керованість процесами державного регулювання. Таким чином, основою аналізу ефективності гарантування місцевого самоврядування має бути оцінка внеску кожного суб'єкта управління для досягнення конкретного результату. У системі органів місцевого самоврядування немає конкуренції, багато що залежить від нас самих, тому і адміністративна реформа в Україні має на меті вдосконалення місцевого самоврядування шляхом розширення повноважень і компетенції органів місцевого самоврядування на підвалинах громадської ініціативи.

Тож виходячи з вищевикладеного які основні проблеми ефективності гарантування місцевого самоврядування можна виділити безпосередньо в Харківській області?

- 1) інституційні проблеми місцевого самоврядування;
- 2) проблеми правового забезпечення (насамперед реалізації адміністративної реформи);
- 3) проблеми формування корпусу місцевого самоврядування;
- 4) проблеми порядку становлення територіальних громад;

5) проблеми формування і функціонування місцевих рад (проблеми формування депутатського складу ради, проблеми виборів депутатів місцевих рад, проблеми забезпечення адекватності між волевиявленням виборців і складом рад, проблеми обрання голови ради, проблеми дострокового припинення повноважень місцевих рад та голів сіл, селищ, міст, проблеми формування виконавчих органів місцевого самоврядування, проблеми функціонування місцевих рад, проблеми функціонування постійних комісій ради, проблеми відкритості органів місцевого самоврядування);

б) проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування (проблеми статусу депутатів, проблеми правових основ статусу депутатів місцевих рад, проблеми припинення повноважень депутата, проблеми гарантій депутатської діяльності), проблеми статусу голів сіл, селищ і міст, проблеми статусу службовця органу місцевого самоврядування;

7) проблеми повноважень місцевого самоврядування (проблеми загальної компетенції місцевого самоврядування, проблеми повноважень органів місцевого самоврядування, проблеми розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, проблеми повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, проблеми компетенції голів сіл, селищ та міст, проблеми розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, проблеми формування місцевих бюджетів, проблеми місцевих податків і зборів, проблеми участі органів самоврядування у фінансово-кредитних відносинах, проблеми структури видатків місцевих бюджетів в Україні, оптимізації видатків місцевих бюджетів).

Якими ж бачаться основні напрямки вдосконалення системи територіальної організації державної влади та гарантування місцевого самоврядування не лише в Харківській області, та всій території України?

1. Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою, в якій територіальна громада конституюється як низова самоврядна адміністративно-територіальна одиниця, що передбачає наступне:

- забезпечення територіальності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на територіях, що відокремлені одна від іншої. Тобто, на одній території не може бути кількох територіальних громад, що виступають самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;
- як низова самоврядна адміністративно-територіальна одиниця, територіальна громада має включати територію відповідного населеного пункту та прилеглі до населеного пункту землі;
- у випадку об'єднання у територіальну громаду кількох сіл, до юрисдикції місцевого самоврядування належить територія між селами;
- стимулювання розвитку територіальної громади як соціальної спільноти, залученню її членів до активної участі у реалізації завдань та функцій громади, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- запровадження повсюдності місцевого самоврядування, забезпечення його здійснення на всій території. Повне або часткове обмеження права територіальної громади на місцеве самоврядування в межах окремих територій, можливе лише на підставі закону у виключних випадках, пов'язаних із забезпеченням оборони країни, екологічною катастрофою тощо.

2. Кінцеве формування самодостатніх територіальних громад, що передбачає:

- стимулювання процесів об'єднання територіальних громад, що не володіють ресурсною базою для виконання повноважень місцевого самоврядування;
- формування територіальних громад, які могли б бути самодостатніми, володіли матеріальними, фінансовими, кадровими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для реалізації своїх повноважень, надавали соціальні послуги на рівні загальнодержавних та європейських стандартів;
- врахування принципу територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню місцевим самоврядуванням, при визначенні адміністративних меж територіальної громади.

3. Вдосконалення системи місцевого самоврядування через наступні заходи:

- практичне визнання територіальної основи місцевого самоврядування шляхом запровадження самоврядної адміністративної одиниці – територіальної громади;
- законодавче визнання кола питань, що відносяться до виключних повноважень територіальних громад, порядку їх внутрішньої організації, порядку створення та реорганізації територіальних громад, створення об'єднаних територіальних громад, їх асоціацій та агломерацій;
- законодавче визнання та запровадження в практику місцевого самоврядування різних форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (загальні збори, референдуми тощо).
- передбачення в законодавстві змін статусу і порядку формування обласних, районних рад та їх виконавчих органів, набуття ними статусу представницьких органів районного, обласного територіального



колективу (співтовариства) і обрання населенням району, області на основі рівного виборчого права громадян;

- законодавче визначення порядку створення муніципальної міліції для забезпечення повноважень місцевого самоврядування законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян;
- законодавче визначення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування та органам державної влади, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

4. Законодавчий чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різного територіального рівня з метою спільного пошуку та узгодження шляхів вдосконалення місцевого і регіонального розвитку, якого можна досягти наступним шляхом:

- передбачити в законодавстві, що до повноважень виконавчої влади мають відноситися повноваження, наслідки виконання яких пов'язані з інтересами населення України в цілому. А до повноважень місцевого самоврядування мають бути віднесені ті, що спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов'язані з наданням послуг членам територіальної громади;
- передбачити формування компетенції органів місцевого самоврядування знизу догори, починаючи з територіальної громади, тобто до відома місцевого самоврядування віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування;

- вдосконалення процедури судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

5. Зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування. Першочерговими заходами, думається, могли б біти наступні:

- завершення процесів розмежування об'єктів права державної і комунальної власності та завершення передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад та спільну власність територіальних громад;
- законодавче запровадження власності територіальних колективів областей і районів як різновиду комунальної спільної власності територіальних громад та законодавче врегулювання статусу об'єктів права власності територіальних колективів районів та областей;
- розмежування земель права комунальної та державної власності та власності територіальних колективів районів та областей;
- визначення об'єктів права комунальної власності територіальних колективів районів і областей на землю;
- законодавче визначення районних і обласних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування та переведення їх на власну доходну базу;
- законодавче врегулювання між бюджетних трансфертів та вдосконалення механізмів державної фінансово-матеріальної допомоги (субвенцій) депресивним територіям та територіальним громадам, а також територіям, що постраждали внаслідок стихійних лих та катастроф;
- законодавче врегулювання системи муніципальних як внутрішніх, так і зовнішніх запозичень;
- створення комунальних банків, які забезпечують обслуговування місцевих бюджетів, а також рахунків підприємств та установ, що

перебувають у комунальній власності територіальних колективів районів і областей;

- створення іпотечних банків, розвиток земельної іпотеки і сприяння на цій основі розв'язанню аграрних проблем та соціально-економічних проблем сільських територіальних громад;
- реформування житлово-комунальних підприємств та установ, забезпечення їх прибуткової та бездотаційної роботи, впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій, систем обліку надання послуг та використання ресурсів, модернізація матеріальної бази житлово-комунального господарства [6].

Успіх подальшого розвитку місцевого самоврядування та його трансформації, відповідно до вимог часу, у вирішальній мірі залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до творчої професійної роботи в громаді чи органах місцевого самоврядування. Від того, в якій мірі службовці органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови обізнані з муніципальним правом, новітніми технологіями муніципального менеджменту, як вони володіють вміннями і навичками вирішувати повсякденні проблеми конкретної територіальної громади – безпосередньо залежить рівень послуг, що надається в системі місцевого самоврядування, в яких умовах живе населення відповідного села, селища, міста.

Актуальність проблеми полягає в гострій необхідності формування нової генерації місцевих політиків та муніципальних службовців, які будуть діяти в принципово новій ситуації. Це пов'язано, перш за все, зі зміною статусу громад, районних і обласних рад призведе до значного зменшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування.

Тому, на часі створення національної системи професійної підготовки та післядипломної освіти кадрів місцевого самоврядування та надання освітніх послуг депутатам місцевих рад.

**Висновки.** Отже, основними проблемними питаннями, що заважають розвитку та ефективній діяльності місцевого самоврядування та його гарантування є: відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено на законодавчому рівні. Недостатня самостійність у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, що стосується формування місцевих бюджетів та спрямування їх витрат, можливості створювати додаткові послуги для населення у кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади, право органів місцевого самоврядування самостійно визначати власну структуру для того, щоб ефективно виконувати свої функції. Таким чином, ефективність гарантування місцевого самоврядування в областях буде можливою лише при чіткому законодавчому визначенні повноважень та відповідальності. Вирішення питань розвитку та зміцнення системи місцевого управління в Україні допоможе вирішити проблеми місцевого самоврядування щодо ефективного забезпечення громадських потреб у послугах й вчасного їх надання, а також сприятиме економічному розвитку країни.

### **Література**

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За ред. А.П. Зайця. – К.: Вид. Дім «ІнЮре», 2002. – С. 225-231.
2. Конституція України // ВВР України. – від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР України. – № 280/97. – від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР України. – № 586-14. – від 09.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
5. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm)
6. Пастернак О. М. Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право.
7. Енциклопедія державного управління: у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К.: НАДУ, 2011.

### **References**

1. Yevropejs`ka Xartiya misceвого samovryaduvannya // Tery`torial`na organizaciya vlady` v Ukrayini: status i povnovazhennya miscevy`x organiv vy`konavchoyi vlady` ta organiv misceвого samovryaduvannya / Za red.. A.P. Zajcya. – К.:Vy`d. Dim «InYure», 2002. – S. 225-231.
2. Konstytuciya Ukrayiny` // VVR Ukrayiny`. – vid 28.06.1996 р. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
3. Zakon Ukrayiny` «Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini» // VVR Ukrayiny`. – # 280/97. – vid 21.05.1997 р. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Zakon Ukrayiny` «Pro miscevi derzhavni administraciyi» // VVR Ukrayiny`. – #586-14. – vid 09.04.1999 р. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
5. Babinova O. Rozvy`tok misceвого samovryaduvannya v Ukrayini na suchasnomu etapi reformuvannya: problemy` ta priory`tety` [Elektronny`j resurs]. – Rezhym dostupu: [www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm)

6. Pasternak O. M. Sub'yekty` pravovy`x vidnosy`n u sferi miscevogo samovryaduvannya v Ukrayini : avtoref. dy`s. ... kand. yury`d. nauk : 12.00.02 – konsty`tucijne pravo.
7. ENCY`KLOPEDIYa DERZhAVNOGO UPRAVLINNYa: u 8 tomakh/ Nacz. akad. derzh. upr. pry` Prezy`dentovi Ukrayiny`; nauk.-red. kolegiya: Yu. V. Kovbasyuk (golova) ta in. - K.: NADU, 2011.