

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

**Кафедра політології та публічного управління**

На правах рукопису

**РУДНІК ІРИНА ВІКТОРІВНА**

**ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ В ОРГАНАХ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Науковий керівник:

**НИНЮК МАРІЯ АНТОНІВНА,**

кандидат наук з державного управління, доцент

**РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ**

Протокол № \_\_\_\_\_

засідання кафедри політології та публічного управління

від \_\_\_\_\_ 2025 р.

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ д.політ.н., проф. В. В. Бусленко

**Луцьк – 2025**

## АНОТАЦІЯ

**Руднік І. В.** Особливості статусу посадової особи в органах місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття ступеня магістра в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», була виконана в Волинському національному університеті імені Лесі Українки, Луцьк, у 2025 році.

Кваліфікаційна магістерська робота викладена на 72 сторінках, містить 3 розділи, 76 джерел в переліку посилань.

*Мета магістерської роботи* полягає в обґрунтуванні статусу посадової особи в органах місцевого самоврядування.

*Об'єкт дослідження* охоплює специфіку функціональної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, що визначає їх статус.

*Предметом дослідження* – комплекс теоретичних, організаційно-управлінських і прикладних аспектів, що стосуються формування та реалізації статусу посадової особи місцевого самоврядування.

*Зміст роботи.* Теоретичні основи організації діяльності органів місцевого самоврядування. Сучасний стан розробленості проблеми організації діяльності органів місцевого самоврядування. Теоретико-методологічні підходи до організації роботи органів місцевого самоврядування. Статус посадової особи у контексті формування засад ефективної представницької влади. Роль та функції посадових осіб органів представницької влади в реалізації регіональної стратегії розвитку. Роль посадової особи місцевого самоврядування в результативності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіонів. Механізми організації діяльності органів місцевого самоврядування. Роль посадових осіб в організації діяльності системи органів місцевого самоврядування. Взаємодія посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців органів виконавчої влади.

*Наукова новизна роботи.* Полягає у виконанні комплексного дослідженням теоретичних і практичних аспектів організації діяльності

посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також у запропонуванні шляхів підвищення її ефективності.

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, представницька влада, кадрова політика, посадова особа, територіальна громада.

## ANNOTATION

**Rudnik I. V.** Features of the status of an official in local government bodies. – Qualification master's thesis in the form of a manuscript.

Master's thesis for the degree of master in the field of knowledge 28 «Public management and administration», specialty 281 «Public management and administration», was completed at the Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, in 2025.

The qualifying master's thesis is presented on 72 pages, contains 3 sections, 76 sources in the reference list.

*The purpose of the master's thesis* is to justify the status of an official in local self-government bodies.

*The object of research* covers the specifics of the functional activity of local self-government officials, which determines their status.

*The subject of the study* is a complex of theoretical, organizational-management and applied aspects related to the formation and implementation of the status of a local self-government official.

Contents of the work. Theoretical foundations for organizing the activities of local government bodies. The current state of development of the problem of organizing the activities of local government bodies. Theoretical and methodological approaches to organizing the work of local government bodies. The status of an official in the context of forming the foundations of effective representative power. The role and functions of officials of representative bodies in the implementation of the regional development strategy. The role of a local government official in the

effectiveness of the implementation of the strategy for the socio-economic development of regions. Mechanisms for organizing the activities of local government bodies. The role of officials in organizing the activities of the local government system. Interaction between officials of local government bodies and civil servants of executive authorities.

The scientific novelty of this work consists of a comprehensive study of the theoretical and practical aspects of organizing the activities of local government officials, as well as proposing ways to improve their effectiveness.

*Keywords:* local government, local self-government, executive authorities, representative authority, personnel policy, official, territorial community.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕННЯ	<b>Ошибка!</b>	<b>Закладка</b>	<b>не</b>
<b>определена.</b>			
ВСТУП .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>		
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	8		
1.1. Сучасний стан розробленості проблеми організації діяльності органів місцевого самоврядування .....	8		
1.2. Теоретико-методологічні підходи до організації роботи органів місцевого самоврядування .....	14		
Висновок до розділу 1 .....	19		
РОЗДІЛ 2. СТАТУС ПОСАДОВОЇ ОСОБИ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ЕФЕКТИВНОЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ			
2.1. Роль та функції посадових осіб органів представницької влади в реалізації регіональної стратегії розвитку .....	20		
2.2. Роль посадової особи місцевого самоврядування в результативності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіонів .....	32		
Висновок до розділу 2 .....	42		
РОЗДІЛ 3. Механізми організації діяльності органів місцевого самоврядування .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>		
3.1 Роль посадових осіб в організації діяльності системи органів місцевого самоврядування .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>		
3.2 Взаємодія посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців органів виконавчої влади .....	50		
Висновок до розділу 3 .....	60		
ВИСНОВКИ.....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>		
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:.....	65		

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЗУ – Закон України

МДА – місцева державна адміністрація

МС – місцеве самоврядування

НПА – нормативно-правовий акт

ОВВ – органи виконавчої влади

ОДА – обласна державна адміністрація

ОДВ – органи державної влади

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОСН – органи самоорганізації населення

ОРС – органи регіонального самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ПО – представницькі органи

ПОМС – посадові особи місцевого самоврядування

РДА – районна державна адміністрація

СМС – система місцевого самоврядування

ТГ – територіальна громада

Хартія – Європейська хартія місцевого самоврядування

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Становлення України як демократичної держави потребує ефективного державного апарату та місцевого самоврядування, через які народ реалізує свою владу, відповідно статті 5 Конституції України [32]. Сучасні політичні й економічні зміни спрямовані на зміцнення свобод, права та законодавства, з акцентом на перебудову функцій центральної влади й посилення ролі на регіональному рівні МС. На наш погляд, законодавство України акумулюється на пріоритеті прав людини, а публічні інститути модернізуються для їх забезпечення. Ідеологічні та економічні чинники впливають на формування системи місцевої влади та розвиток МС. Його ефективність залежить від оптимізації структури, взаємодії з державою та ініціатив на місцевому рівні.

Водночас, у сучасних умовах основними завданнями у цій сфері є: створення функціональної системи МС, де основне значення належить кадровому потенціалу та ПОМС; надання необхідних повноважень для виконання завдань та функцій ТГ; контроль за діяльністю ОМС; конкретизування механізмів для зміцнення їх самостійності та захисту прав.

Зазвичай, ключовими питаннями ефективного функціонування ОМС є конкретне визначення їх функцій і компетенції, закріплення на законодавчому рівні механізмів розв'язання потенційних конфліктів, забезпечення налагодженої взаємодії з державними органами.

Вважаємо, що Конституція України значно змінила правовий статус МС як інституційної структури, що сформувало основу визначення поняття «компетенція місцевого самоврядування». Це стало основою ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». У зв'язку з цим, виникає потреба аналізу компетенції МС загалом, а не лише окремі його органи, як було раніше. Варто звернути увагу, що чинне законодавство України допускає неоднозначність у трактування таких термінів як «функції», «компетенція», «повноваження посадових осіб», «предмети відання» тощо. У науковій літературі не має

чіткого трактування поняття компетенції МС й посадових осіб, не визначають межі взаємозв'язку між функціями та компетенціями, правова природа делегованих повноважень також недостатньо досліджена. Недостатній вітчизняний досвід з розвитку системи МС підкреслює важливість вивчення цього питання з урахуванням зарубіжного досвіду та практики роботи ОМС з адаптуванням до українських реалій.

Значну цінність для вивчення проблем підвищення ефективності формування організаційних структур МС та їх посадових осіб мають наукові праці В. Авер'янова, Є. Антонова, В. Бабаєва, А. Білоуса, В. Борденюка, І. Грицяка, О. Ігнатенка, А. Ткаченка, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лазора, О. Лебединської, В. Толкованова, В. Шаповала, В. Шарова та інші. У дослідженнях таких авторів, як С. Дубенко, І. Ігнатенчика, Н. Нижник, О. Оболенського, Д. Овсянко, В. Русакевича, С. Серьогіна та інших, набуло подальшого розвитку підходи до обґрунтування положень регламентації діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

**Наукова новизна** отриманих результатів полягає у виконанні комплексного дослідженням теоретичних і практичних аспектів організації діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також у запропонуванні шляхів підвищення її ефективності.

**Мета магістерської роботи** полягає в обґрунтуванні статусу посадової особи в органах місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети визначені такі **завдання**:

- визначити теоретико-методологічні основи організації діяльності органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати загальні та специфічні риси діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- упорядкувати критерії та порядок оцінювання, а також комплексні підходи до регламентування діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- окреслити роль органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у реалізації функцій місцевого самоврядування;

- запропонувати шляхи підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування.

**Об'єкт дослідження** охоплює специфіку функціональної діяльності ПОМС, що визначає їх статус.

**Предметом дослідження** є комплекс теоретичних, організаційно-управлінських і прикладних аспектів, що стосуються формування та реалізації статусу ПОМС.

**Методи дослідження.** Для реалізації мети і вирішення завдань, поставлених у межах дослідження, було використано такі методи:

*метод системного аналізу* – для дослідження окремих елементів у контексті цілісної системи місцевого самоврядування;

*метод функціонального аналізу* – з метою розуміння організаційно-правової природи повноважень представницьких органів місцевого самоврядування;

*історичний метод дослідження* – для здійснення періодизації розвитку законодавства з питань функціонування місцевого самоврядування у контексті формування його організаційних структур та управління персоналом посадових осіб;

*метод статистичного аналізу* – для оцінки результатів розвитку структури органів місцевого самоврядування з огляду на їх функціональність та ефективність.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що основні теоретичні положення і висновки можуть бути використані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування, слугуючи основою для розробки управлінських рішень щодо визначення організаційної структури органів місцевого самоврядування та забезпечення їх спроможності, удосконалення навчальних програм у закладах вищої освіти з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування; розширення

тематики наукових досліджень з питань публічного управління та адміністрування.

**Структура дослідження.** Робота складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують у собі дев'ять підрозділів, загальних висновків, списку використаних джерел. Основний зміст дослідження складає 72 сторінки, загальний обсяг використаних джерел – 76 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **1.1. Сучасний стан розробленості проблеми організації діяльності органів місцевого самоврядування**

Варто зазначити, що із здобуття Україною незалежності появилися значні можливості для розвитку МС, це є одним з основних елементів демократичної системи державного управління. Сучасні наукові теорії підкреслюють, що основною метою МС є забезпечення сприятливих умов для активної участі громадян до вирішенні питань місцевого значення. Ця функція підкреслює його важливу соціальну роль.

Систему та гарантії МС в Україні, разом із принципами та обов'язками органів ОМС та їх посадових осіб, регламентуються положеннями ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас, згідно статті 5 даного Закону, до складу СМС входять: «територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи відповідних рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [54].

Громадяни України реалізують свої права щодо участі в МС через представницькі органи, такі як сільські, селищні та міські ради, а також ОСН. Правові основи діяльності представницьких органів регламентовано ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [57].

У сучасній науковій літературі та практичній сфері значна увага приділяється різним питанням діяльності ОМС. Питання, що стосуються розвитку МС розкриті в працях М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Кампо, В. Ковтун, В. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лазора, Ю. Лебединського та інші.

Питаннями розвитку ОСН, займалися А. Аскеров, В. Бондаренко, В. Кампо, А. Коваленко, В. Лазарєв, Н. Нижник, В. Прошко, М. Пухтинський, С. Саханенко, Ю. Шаров, Д. Шутько, А. Щиглик, Л. Юзьков, Ц. Ямпольська та інші. Дослідження окремих вчених, зокрема В. Попсуй, А. Ткачука, Р. Кошового, зосереджені на теоретичних та практичних аспектах створення, існування та діяльності ОСН як ефективного механізму вирішення місцевих проблем. Вони аналізують НПБ, що регулює діяльність ОМС, а також типові проекти положень ОСН.

Зважаючи на сучасне трактування громади, як особливої форми суспільної взаємодії, необхідне запровадження інноваційних управлінських підходів, покращення методів роботи з людьми. Українська дослідниця Т. Семигіна наголошує, що організація громади передбачає, перш за все, раціональне використання людських ресурсів, що дає кожному небайдужому члену громади приєднатися до колективної діяльності [64]. Дану думку підтримують як експерти так і звичайні члени громади, акцентуючи увагу на необхідності передумови її становлення [73]. В. Б. Авер'янов зазначав: «... залучення населення до управління територією – довготривалий процес, здійснення якого можливе лише за умов постійного та цілеспрямованого розвитку соціальної свідомості, активності зростання компетентності громадян з відповідних питань, достатньої для здійснення самоврядних функцій» [1, с. 11–17].

Варто наголосити, що питання організації діяльності ОМС знайшли відображення у наукових працях таких вчених, як Вакуленко В., Ігнатенко О., Ткаченко А., Мамонова В., Орлатий М., Колтун В., Плющ Р. Проблеми організації діяльності ОМС у дослідженнях українських вчених можна об'єднати у такі групи:

*1. Законодавчі проблеми – причини групи багатопланові та пов'язані із:*

а) законодавство про управління місцевим і регіональним розвитком в Україні формувалося хаотично, без єдиної законодавчої бази і узгодженості між актами, які прийняті в різний час і з різних питань діяльності ОМС і

виконавчої влади на місцях. Згідно статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам України, КМУ і Національному банку України;

б) закріплена в Конституції України модель влади на місцевому і регіональному рівнях застаріла та не відповідає принципам Європейської хартії місцевої самоврядування.

Водночас, виникає конфлікт компетенції, коли на виконання тих чи інших питань претендують декілька органів, протилежних за змістом. Нерідко питання, які мають бути у віданні ОМС передаються МДА. МС через численні нормативні акти виконавчої влади нав'язується неприбуткові об'єкти, незважаючи на брак матеріальних та фінансових ресурсів. Аналогічно, але у іншій формі визначені функції МДА: «...використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля» [13, с. 10–11].

2. Фінансові проблеми – щорічно спостерігається дефіцит фінансів необхідних для забезпечення МС в Україні. Бюджетна система України орієнтована на підтримку дотаційних ТГ громад і регіонів, а не на розвиток фінансово самостійних суб'єктів, які мають власну матеріальну базу. Це наслідок існуючого механізму, за яким збільшення внутрішнього доходу окремої громади зменшує розмір додаткової підтримки з державного бюджету України. Така систему міжбюджетних трансфертів спрямована на досягнення фінансового вирівнювання, але стримує заохочення до фінансової незалежності на місцевому рівні.

Неприбуткові установи соціального спрямування (лікарні, дитячі садки, музеї, тощо), знаходиться на повному утриманні ОМС, фінансуються з місцевих бюджетів і трансфертів з державного бюджету. Однак у реальних умовах виділених коштів вистачає лише на поточне утримання соціальних установ. На їх розвиток, впровадження нових соціальних послуг ОМС змушені шукати додаткові джерела фінансування. Це свідчить про те, що соціальна сфера в державі, залежна від фінансової підтримки, залишається у стані застою і потерпає від нестачі ресурсів. Особливо гостро ця проблема відчувається в

умовах сучасного військового конфлікту [67, с. 7–10].

Варто зазначити, що на утриманні ОМС знаходиться значна кількість об'єктів комунальної власності, що надають відповідні послуги населенню. Проте технічний стан мереж і споруд, що обслуговуються підприємствами житлово-комунального господарства, залишається вкрай незадовільним [72, с. 20–22].

3. Адміністративно-територіальні проблеми – створена в 30-х роках ХХ століття система АТУ України ускладнює формування фінансово незалежних ОТГ. Такі громади мають чітко визначену територією і соціальну інфраструктуру, необхідну для успішного виконання поставлених завдань ОМС, у тому числі делеговані повноваження. У багатьох містах України юрисдикція ОМС охоплює громади сіл і селищ, які Конституцією України визнаються окремими суб'єктами МС [7].

## **1.2. Теоретико-методологічні підходи до організації роботи органів місцевого самоврядування**

Загальновідомо, що села, селища і міста, відіграють одне з найважливіших значень у житті людини та суспільства, адже саме в них знаходиться більшість ресурсів і комунікацій. Варто зазначити, що потреба в належному управлінні населеними пунктами історично виникла для вирішення таких завдань, як захист від зовнішніх загроз, збір податків чи організований розвиток ремесел, тощо. Якісне управління або самоврядування на місцях, у свою чергу, забезпечувало сталість існування державних структур на вищому рівні.

Водночас, нормативне визначення поняття «місцеве самоврядування» закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною 15 липня 1997 року:

- МС означає право і здатність ОМС в межах закону регулювати й управляти значною часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах громади;

- це право здійснюється радами або зборами, члени яких обираються шляхом вільного та таємним голосуванням на основі загального, рівного й прямого виборчого права. Вони можуть мати виконавчі органи підзвітні відповідним радам. Проте, зазначені норми ніяким чином не обмежує використання, зокрема зборів громадян, референдумів або інших форм прямої демократії, якщо це не суперечить законам [23, с.10–17].

Звідси випливає, що об'єктом МС є частина державних справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто мають локально-територіальний характер та виникають у процесі існування ТГ для задоволення потреб її членів. Ці питання мають комплексний характер, так як пов'язані з реалізацією інтересів членів ТГ в усіх сферах суспільного життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок, тощо [33, с. 399].

Проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року стало етапом створення передумов для проведення масштабних демократичних змін у суспільстві й державі. У сучасний час основні принципи організації та функціонування МС проявляються через процеси, які пов'язані з формуванням громадянського суспільства, розвитку системи парламентаризму, захистом прав та свобод людини і громадянина, тощо.

Формування системи МС, конституювання ТГ як її первинного суб'єкта, активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави.

Відповідно до статті 7 Конституції України на державному рівні, проголошено, що в Україні гарантується й визнається МС та закріплено поняття МС [32].

МС є однією з запроваджених форм народовладдя в Україні. Згідно статті 140 Конституції України [32], МС є правом ТГ – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста –

самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Йому притаманні такі риси, закріплені законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [54]:

- МС діє в порядку і в межах, визначених верховною владою;
- органи МС дотримуються визначеного законодавством розмежування сфер компетенції;
- для здійснення завдань, що стоять перед самоврядними органами, вони мають самостійні джерела фінансування;
- вони формуються з дотриманням принципу виборності.

Зазвичай, МС як форма народовладдя дає змогу ТГ самостійно під свою відповідальність вирішувати питання спільних інтересів членів ТГ, з використанням власних фінансово-матеріальних ресурсів, безпосередньо і через ОМС.

Система МС в Україні складається з ТГ, та органів, які представляють їх інтереси:

- сільські, селищні, міські ради та їх органи (виконавчі комітети, комісії, тощо);
- районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси ТГ сіл, селищ та міст;
- інші форми самоорганізації громадян (громадські комітети, ради мікрорайонів, житлових колективів, домові, вуличні, дільничні комітети);
- різні форми безпосереднього волевиявлення громадян (місцеві референдуми, збори та сходи громадян) [57].

Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, та міст представляють обласні та районні ради [54].

ОМС управляють майном (утворюють, реорганізують та ліквідують) комунальної власності, визначають місцеві податки і збори, затверджують і реалізують програми соціально-економічного і культурного розвитку та бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54] кожна ланка МС наділена власними компетенціями, в межах її діяльності. ОМС мають право на судовий захист своїх інтересів, у разі незаконного втручання у їх повноваження, разом з тим, несуть конституційну відповідальність за свою незаконну діяльність. Дія рішень ОМС, які не відповідають законодавству України, зупиняється у встановленому порядку з одночасним зверненням до суду.

Розглядаючи роль МС в політичній системі України, варто зазначити його державно-громадський характер. Конституція України [32] передбачає організаційну відокремлені ОМС, але зберігають їх ознаки. Дана відособленість свідчить про автономію МС в структурі влади, а не про виключення зі системи держави, що підтверджує термін «місцева автономія». Крім того, Європейська Хартія підтверджує виконання ОМС значної частини функцій держави.

На наш погляд, ключовим принципом МС є забезпечення організаційно-функціонального відокремлення його органів від ОДВ, взаємовідносини між ними регулюються чинним законодавством [46, с. 316].

Основними ознаками МС як державного інституту можна вважати:

- право ухвалення НПА, обов'язкових для виконання всіма підприємствами, установами, організаціями і громадянами, що знаходяться на території ОМС. Особливість цих актів є обмеженість території їх дії, що відрізняє їх від актів ОДВ;

- законодавчо встановлена відповідальність за невиконання або неналежне виконання НПА МС;

- право створювати місцеві органи у СМС, що мають право застосовувати примус для забезпечення виконання законів і актів МС.

З іншого боку, МС як одна з форм самоорганізації громадян, демонструє ознаки громадського інституту. На нашу думку, до основних із них належать:

- структура ОМС та розподіл їх повноважень визначається опосередковано населенням, а не встановлюються законодавством;

- питання, які віднесені до компетенції МС, можна вирішувати шляхом

місцевими референдумами і зборами громадян. У деяких випадках ОМС можуть взагалі не створюватися, а їх функції виконуються зборами;

- населення має право ініціювати створення НПА;

- територіальне громадське самоврядування входить до системи МС, яке забезпечує самоорганізацію громадян населеного пункту з метою самостійного прийняття рішень і реалізації ініціатив з питань місцевого значення під власну відповідальність;

- населення має право брати участь у здійсненні МС в будь-яких формах, що не суперечать Конституції і чинному законодавству України.

Отже, на нашу думку, МС поєднує характеристики трьох різнорідних суб'єктів: влади, громадянського суспільства, системи господарської діяльності.

Співвідношення цих функцій визначається конкретними умовами не тільки в країні чи регіоні, але й у межах кожної ТГ.

Відокремлення ОМС від системи ОДВ, спрямування їх діяльності на задоволення життєвих потреб населення з соціальною спрямованістю мінімізує їх участі в політичних конфліктах. Це забезпечить умови для впорядкування життя громади та розв'язання економічних питань за рахунок використання місцевих ресурсів.

Зазвичай, з метою підтримки власної автономності, яку розуміють як обсяг визначених владних повноважень і необхідних ресурсів для їх виконання, ОМС зацікавлені в динамічній рівновазі між різними ОДВ. Незважаючи на їх внутрішню «аполітичність», ОМС можна розглядати як елемент системи стримувань і противаг, як засіб і, водночас, наслідок децентралізації влади [46, с. 313–314].

На наш погляд, низка важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування, незважаючи на її ратифікацію, не отримали належного відображення в чинному законодавстві й в суспільній практиці. Це веде до непорозуміння у процесі застосування законів, які регулюють діяльність ОДВ і ОМС.

У статті 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» це поняття закріплено як гарантоване державою право та реальну здатність ТГ – «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста» – самостійно або через органи ОМС вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [54].

Отже, законодавство регулює впровадження МС лише на базовому територіальному рівні, в межах населених пунктів. На регіональному та субрегіональному рівнях діє система прямого державного управління, яка виключає можливість створення ОРС. Це певною мірою суперечить статті 3 Хартії, де зазначено, що МС означає «право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою громадських справ ....» [22] – це положення конкретизоване в статті 13 Хартії, де визначено: «Принципи МС, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій властей, існуючих у межах територій відповідної Сторони. Однак кожна Сторона, під час завдання на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних властей, якими вона має намір обмежити застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї» [22].

Оскільки Україна, ратифікувала Хартію у 1997 році без жодних зауважень, автоматично інтегрувала її норми до національного законодавства означає, що право на МС в Україні поширюється на ТГ всіх субнаціональних рівнів. Однак законодавством це право закріплено лише за громадами сіл, селищ, міст та об'єднаних ТГ.

Розвиток ефективного МС в сучасній Україні певною мірою ускладнюється через низку об'єктивних та суб'єктивних причин. Серед них – наявність суперечливих, а іноді навіть протилежних підходів до розуміння його природи, функцій та завдань. Оскільки інститут МС є порівняно новим для конституційно-правового забезпечення публічної влади в Україні, виникає потреба у науковому та правовому аналізі його природи, основ, принципів, організації та діяльності СМС [36, с. 6].

На нашу думку, одним із найбільш складних завдань є оцінка ефективності діяльності ОМС. Очевидно, що цей процес вимагає диференційованого підходу для кожного територіального рівня МС: окремо для рад всіх рівнів та об'єднаних ТГ.

Водночас, існують загальні методи та підходи до оцінки роботи органів управління за напрямками: ефективність ухвалення управлінських рішень, успішність їх реалізації, раціональність організаційної структури, взаємодія з громадськістю, співпраця з ОМС, розвиток демократії, кадрова політика, організаційний клімат, мотиваційні аспекти. Ці напрями, розроблені для оцінки ОВВ, можна застосувати для оцінювання діяльності ОМС.

Безперечно, основним критерієм ефективності рішень ОМС та їх підрозділів є здатність вирішувати актуальні проблеми на підпорядкованих територіях, сприяти підвищенню рівня життя місцевого населення і стимулювати соціально-економічний розвиток цих територій. Рішення, які відповідають очікуваним результатам, вважаються ефективними.

Не менш важливий напрям ефективної діяльності ОМС – реалізація управлінських рішень. Якими б доцільними та обґрунтованими не видавалися рішення місцевих рад, але їх ефективність, зрештою, визначається впровадженням їх у практику. Ефективність розробки та реалізації рішень ОМС багато в чому залежить від раціональності організаційної структури виконавчих комітетів, які відповідають за підготовку, моніторинг та контроль виконання рішення сесій рад.

Особливості спеціалізації територій, функціональних категорій міст і селищ, вікова, національна та професійна структури населення мають бути належним чином враховані при формуванні організаційної структури виконкомів місцевих рад, які представлені у відповідних рішеннях.

Людський чинник відіграє важливу роль у підвищенні ефективності діяльності ОМС. Зокрема, це стосується виваженої кадрової політики, яка передбачає укомплектування штатів виконавчих ОМС кваліфікованими, досвідченими та творчими фахівцями. Це забезпечується через систему

атестації, удосконалення механізму заміщення вакантних посад, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації службовців ОМС відповідно до ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Результативність рішень ОМС значною мірою залежить від якості їх розробки, а остання – від професіоналізму та стабільності кадрів.

Вважаємо, що ефективність діяльності ОМС залежить також від злагодженості їх зв'язків з місцевими органами виконавчої влади. Ці взаємозв'язки стосуються, передусім, повноти та ефективності виконання місцевими радами повноважень, делегованих ОВВ.

Як бачимо, ефективність МС є досить складним поняттям, оцінити яку можна лише якісному, а не в кількісному вимірі з допомогою системи критеріїв, що відображає різні аспекти діяльності місцевої влади. Економічна ефективність залежить від обґрунтованості, реальності та виконання прийнятих місцевими радами головних економічних документів розвитку територій, а також від того, наскільки результативною є діяльність місцевих рад і їх виконавчих органів щодо приватизації та управління об'єктами комунальної власності, розвитку малого й середнього бізнесу, сприяння підвищенню рентабельності селянських та фермерських господарств.

Проте, основною особливістю слід вважати соціальну ефективність, оскільки вся діяльність місцевої влади має за мету забезпечити нормальні соціальні умови життєдіяльності населення відповідних ТГ. Виходячи з цього, ОМС мають спрямовувати всю свою організаторську роботу на забезпечення соціальних потреб населення, чому сприятимуть заходи управлінських структур щодо подолання безробіття, розширення мережі об'єкта соціальної сфери, соціального захисту незахищених верств населення.

Сучасний стан МС характеризується відсутністю адекватного ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень МС, кризою житлово-комунального господарства, систем інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному розвитку ТГ і регіонів. Особливо це видно в період війни.

З метою підвищення ефективності територіальної організації МС необхідно створити адекватну правову базу і вдосконалити територіальну основу МС.

### **Висновки до розділу 1**

В результаті проведеного дослідження встановлено наступне:

- проблематика організації діяльності ОМС перебуває у центрі наукових досліджень. На законодавчому рівні досить чітко визначено загальні підходи щодо організації діяльності ОМС, розкрито роль посадових осіб у функціонуванні управлінських структур всіх рівнів;

- водночас, обґрунтовано, зважаючи на специфіку населених пунктів, необхідність використання потенціалу принципів автономії ОМС, фіксуючи у локальних нормативних актах особливості організації діяльності конкретних ОМС;

- вважаємо, що стратегічні аспекти характеризують функціонування МС, передусім, посадових осіб та їх роль у вирішенні повсякденних проблем, які виникають на місцевому рівні.

## РОЗДІЛ 2

### СТАТУС ПОСАДОВОЇ ОСОБИ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ЕФЕКТИВНОЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

#### **2.1. Роль та функції посадових осіб органів представницької влади в реалізації розвитку місцевого самоврядування.**

Незаперечною є думка проте, що процес впровадження демократичних засад в Україні супроводжується змінами у роботі органів публічної влади. Перехід до сучасної моделі державного управління охоплює не лише зміну державно-суспільних відносин, що побудовані на принципах консенсусу та співпраці, але й потребує реформування ІДС й служби в ОМС. Відповідні норми закріплені в ряді НПА України.

В умовах політико-правової модернізації України зростає роль служби в ОМС, це відповідає потребі пошуку оптимальної моделі управління на місцевому рівні в процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи. Водночас, важливою проблемою залишається недосконалість законодавчого регулювання у цій сфері. Така ситуація підкреслює важливість системного теоретичного аналізу роботи служби МС, зокрема її сутності, правових засад та взаємодії з державною службою, на основі нормативних положень та практичної діяльності ТГ.

З 1990 року, коли в українській науці почалося формування сучасних підходів на МС, окремі аспекти проблематики служби в ОМС приділяли увагу М. Баймуратов, Я. Бережницький, В. Бординюк, І. Бутко, Ю. Делія, Б. Калиновський, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, О. Лебединська, П. Любченко, С. Маліков, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Фрицький, Л. Шинкарь та інші.

Сучасні умови розвитку МС та його інститутів в Україні, включно зі службою в ОМС, вимагає оновлення правового регулювання. Це зумовлено

реформуванням публічно-правових структур, появою нових учасників і об'єктів права, переходом до більш ефективних методів регулювання та зміною юридичних пріоритетів. Внесення змін до правового режиму пов'язане з демократизацією, удосконаленням системи управління, посиленням гарантій прав громадян й необхідністю адаптації законодавства до міжнародних стандартів [66].

Правовий режим служби в ОМС належить до системи публічно-правового регулювання, що регулює відносини пов'язані з діяльністю держави й МС. Включає взаємодію між суб'єктами владних повноважень (ОДВ, ОМС та їх посадовими особами), іншими суб'єктами при здійсненні владних функцій, а також суб'єктами права у випадках, коли їх діяльність пов'язана з інтересами держави або МС.

На думку І. Соколова, основними ознаками публічно-правового режиму, є:

- ухвалення обов'язкових рішень не залежить від згоди сторін;
- діяльність учасників чітко регламентована законодавством;
- правове регулювання базується на зобов'язальних нормах;
- імперативний метод регулювання, який передбачає заборону вчинення певних дій;
- поєднання методів переконання й примусу [66].

Безперечно, ключовим суб'єктом муніципальних службових відносин є ОМС, чії статутні особливості, на наш погляд, відіграють визначальну роль у формуванні специфіки правового режиму в цих органах.

Основні принципи діяльності ОМС визначені статтею 19 Конституції України [32], яка вимагає їх діяти виключно на підставі, в межах та у спосіб, встановлених Конституцією та законами України. Сучасний аналіз теоретико-практичних аспектів функціонування ОМС засвідчує актуальність вивчення їх правового статусу. Це зумовлено характером завдань і функцій, а також природою їх владно-службових повноважень.

Насамперед, вважаємо, що варто чітко окреслити зміст поняття «посада в органах місцевого самоврядування». Так, як слушно зазначає Н. В. Янюк [75], посада є «організаційно-функціональним елементом служби, що дає змогу визначити роль посадової особи в управлінському процесі».

Виходячи з цього, слід підтримати думку О. І. Бедного, який вважає, що посада в ОМС – це «первинна структурна одиниця, встановлена ОМС або ПОМС». Вона визначає обсяг завдань, функцій та повноважень працівника, який займає дану посаду, та утримується за кошти місцевого бюджету [11, с.190–194].

На думку Н. В. Янюк, основною ознакою посадової особи є наявність лінійних адміністративних повноважень, на підставі чого вона виконує організаційно-управлінські функції та службово-правові дії. Крім того, особа наділена функціональними повноваженнями, спрямованими на виконання спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, які не перебувають у службовому підпорядкуванні, та має право застосовувати заходи адміністративного примусу.

Водночас, заслуговує на увагу висновок Н. В. Янюк, який обґрунтовує необхідність подолання галузевого підходу до визначення «посадової особи» та можливість і доцільність уніфікації цього поняття з подальшим закріпленням у відповідних правових нормах. На підтвердження цієї позиції наводить такі аргументи, що посадова особа:

- неодмінний суб'єкт управління будь-якої організаційної структури;
- наділена повноваженнями, які здійснюються шляхом виконання організаційно-розпорядчих функцій;
- має високий рівень юридичної відповідальності за спеціальне коло посадових повноважень;
- отримує винагороду від роботодавця, інтереси та завдання якого вона виконує [74, с. 8–9].

Отже, немає сумнівів, що вирішення цієї проблеми сприятиме виявленню особливостей правового статусу представницьких ОМС та його належному правовому регулюванню.

Щодо змісту та структури правового статусу представницьких ОМС, це питання є дискусійним. Як зазначає О. І. Бедний у правовому статусі службовця можна виділити елементи, які закріплені у статусі відповідної посади, а також елементи, що не мають прямого закріплення. До цієї групи входять складові, які стосуються всіх службовців загалом, а також ті, що стосуються лише окремих груп працівників [10; 74].

На наш погляд, перш за все варто звернути увагу на питання муніципальної службової правосуб'єктності, яка є його основою. Ця правосуб'єктність є поєднанням офіційної право- та дієздатності ОМС. Вони набувають чинності одночасно із прийняттям адміністративного акта, який визначає момент виникнення муніципальних публічно-службових правовідносин, та визначає сукупність управлінсько-владних функцій, покладених на відповідну посадову особу.

Правовий статус ПОМС одночасно виражається через встановлені права та обов'язки посадової особи, які становлять основу для виконання покладених завдань і функцій. Посадові обов'язки визначають межі службових прав, які створюють умови для їх ефективного виконання. Отже, для підвищення ефективності механізму реалізації завдань ПОМС в рамках правового регулювання необхідно чітко розмежувати обов'язки і права посадових осіб, що дозволить виявити межі допустимої службової поведінки.

Важливим елементом правового статусу ПОМС в Україні є правові обмеження та заборони, пов'язані з виконанням обов'язків в цих органах. Аналіз проблем правового регулювання таких обмежень і заборон у діяльності посадових осіб свідчить, що вони законодавчо встановлюються на період перебування на посаді. Їх головне призначення – забезпечити правомірне користування службовими правами. Обмеження і заборони утворюють цілісну категорію – правообмеження діяльності посадових осіб.

Аналізуючи юридичні обмеження як елемент правового статусу ПОМС, необхідно виділяти такі ознаки:

*мета їх встановлення* – забезпечення ефективного виконання службових завдань;

*зміст* – необхідність утриматися від реалізації окремих прав і свобод;

*законодавчий акт* – єдина правова основа встановлення обмежень та заборон;

*термін їх дії* – відповідає виключно тривалості виконання особою службових повноважень [74, с. 11].

Важливою складовою структури правового режиму служби в ОМС є порядок заміщення посад в ОМС. На нашу думку, наявність достатньо великого кола способів заміщення посад на службі в ОМС: вибори; обрання; затвердження; призначення на конкурсній основі або без конкурсу на невизначений строк; призначення на визначений строк – важлива ідентифікаційна ознака цієї служби.

Важливу роль в успішній реалізації завдань служби також є встановлення умов реалізації службових відносин – правил проходження служби в ОМС. Процес проходження служби в ОМС охоплює такі стадії:

- вступ на службу;
- випробувальний термін;
- присвоєння рангів;
- професійне навчання та підвищення кваліфікації (стажування) службовців;
- атестація та оцінювання службовців;
- припинення службових відносин.

Проходження служби в ОМС є основним елементом правового регулювання цього виду роботи, що відображає її процесуальний характер. Як і вся система служби в МС, цей процес ґрунтується на соціально орієнтованих засадах, які обумовлені специфікою муніципальної служби, її історичним шляхом, традиціями та особливостями муніципального устрою. Також

відображає комплекс правових, економічних, політичних й культурно-духовних зв'язків, враховуючи специфіку управлінських структур на місцевому рівні. Таким чином, у результаті проходження служби в ОМС як складового елемента соціальної та муніципально-правової системи формується, регулюється та контролюється залежно від рівня його розвитку.

Процес постійно розвивається, спираючись на принципи взаємодії держави, суспільства, ТГ, а також ОДВ та ОМС, забезпечуючи права й свобод людини і громадянина. Адже саме ці принципи визначають основну суть і напрями діяльності служби в ОМС в теперішній час. Удосконалення процедури проходження служби не відбувається автоматично – залежить від волі, організованості та активності громадян, оскільки саме суспільство формує цей процес таким, яким він стає.

Виконання завдань та функцій ПОМС має бути забезпечене системою відповідних правових гарантій, які становлять важливу складову правового режиму служби в ОМС. Їх зміст визначається такими чинниками, як тип служби, специфіка службової діяльності, займана посада. Враховуючи особливе значення організаційно-розпорядчих функцій у конституційно-правовому статусі посадової особи, виділяється комплекс із трьох видів правових гарантій: громадянських, службових і специфічних для суб'єкта управлінської діяльності.

Службово-правові гарантії становлять фундамент для належного виконання посадовою особою професійних обов'язків, які кваліфікуються на загально-службові й спеціально-службові гарантії. Варто зазначити, що посадова особа ОМС наділена обома видами гарантій, що гарантує ефективність у здійсненні службових повноважень, сприяє запобіганню зловживанням службовим становищем, а також зменшує вплив негативних чинників з боку інших суб'єктів суспільних відносин. У своїй основі ці гарантії формують основний механізм підтримки дисципліни та забезпечення дотримання законності в процесі реалізації управлінських функцій.

Правові гарантії становлять цілісну систему нормативно визначених заходів по забезпеченню виконання посадовою особою публічно-владних повноважень.

У науковій літературі, зазвичай виділяють такі групи правових гарантій: організаційно-правові, матеріальні, соціально-побутового й пенсійного забезпечення, спеціального державного захисту й судового захисту.

Підсумовуючи дані положення, можна зробити узагальнені висновки, згідно з якими правовий статус служби в ОМС та ПОМС визначається тим, що:

<i>служба – це:</i>	<i>службовець – це</i>
- діяльність переважно муніципальним владно-управлінським характером	- насамперед, управлінський працівник, носій муніципально-владних повноважень
- сфера суспільного розподілу праці	- спеціаліст з муніципального управління
- різновид інтелектуальної праці	- інтелектуал, який є носій знань у галузі муніципального права та МС
- обслуговування інтересів ТГ	- особа, яка виконує обслуговуючі функції у СМС
- діяльність, змістом якої є вплив на людей, а службовець	- особа, що працює з людьми – жителями – членами відповідних ТГ
- діяльність, предметом якої є вплив на людей	- особа, що безпосередньо працює з інформацією
- різновид професійної діяльності	- професійний працівник
- здійснення завдань і функцій МС	- працівник, що здійснює такі функції (функціонер)
- функціонування спеціально створеного інституту – ОМС	- особа, що займає посаду в ОМС
- практична реалізація компетенції ОМС	- особа, що безпосередньо здійснює повноваження, передбачені посадою
- діяльність, врегульована законодавством	- особа, наділена спеціальним правовим статусом ПОМС
- діяльність, що оплачується з коштів місцевого бюджету	- особа, яка одержує заробітну плату з місцевого бюджету

Слід відмітити, що більшість вчених сходяться на думці, що системні реформи у сфері МС, зокрема в частині кадрової політики, відкрили можливість для децентралізації державної влади та перерозподілу функцій між її рівнями. Такі перетворення сприяють посиленню організаційної

спроможності, матеріально-фінансової й юридичної незалежності місцевих органів влади, що складає основу для успішного розвитку регіонів і забезпечення ефективної роботи ОМС. Подібні зміни мають значний потенціал впливати на формування самодостатніх ТГ, спроможних ефективно вирішувати актуальні питання місцевого значення. Особливу акцент при цьому слід зробити на реформуванні кадрової політики, оскільки саме вона стає підґрунтям для створення професійного управлінського апарату держави та забезпечує стабільність функціонування ОМС.

Аналіз і оптимізація ресурсного забезпечення, а також його розумний розподіл є основними завданнями керівників під час реалізації регіональної стратегії розвитку. Основними пріоритетами та напрямками кадрового забезпечення належать:

- підготовка комплексу заходів кадрового забезпечення органів публічної влади;

- формулювання критеріїв для відбору кадрів, просування по службі, ротації посад в межах регіону, а також регулярне оцінювання ефективності роботи на основі визначених показників, відповідно до державної, регіональної та кадрової політики;

- забезпечення функціонування системи професійного навчання та підвищення кваліфікації, орієнтоване на посадовців ОМС, з урахуванням сучасних актуальних викликів і вимог новітніх реформ;

- організація роботи з формування кадрового резерву для системи ОМС, що охоплює цілеспрямовану діяльність із залученими кандидатами, охоплюючи стажувань та навчань як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях.

На наш погляд, керівники на місцевому рівні виконують основну роль, яка є рівноцінною значущості інших ресурсів. Однак, варто зауважити, що управління як процес охоплює вплив керівника на діяльність співробітника, колективу або організації в цілому. У контексті нашого розгляду йдеться про здатність здійснювати вплив на весь регіон задля досягнення поставлених завдань в конкретних умовах.

Керівником в органах влади, як державної так і МС, є посадова особа, яка організовує та координує діяльність виконавців, які зобов'язані підкорятись такому керівнику і виконувати його вимоги у межах встановлених повноважень.

Серед основних функцій керівника можна виділити наступні: формулювання завдань, планування, проведення інструктажу, контроль за виконанням, оцінювання, мотивація, організація роботи, демонстрація особистого прикладу. Для успішного виконання своїх обов'язків керівник повинен максимально узгоджувати інтереси окремих осіб та груп, забезпечуючи виконувалися управлінських завдання без конфліктів та суперечностей.

У діяльності керівника та посадової особи МС ролі тісно взаємопов'язані:

*адміністратора* – керівник реалізує свої повноваження, забезпечуючи роботу організації шляхом розробки та впровадження ефективної кадрової політики;

*організатора* – керівник створює умови для злагодженої та продуктивної роботи та координуючі дії всіх залучених до управлінського процесу співробітників;

*фахівця* – управлінець повинен мати професійні знання й досвід роботи у сфері управління, адже його ключові завдання полягають у чіткому формулюванні ціле, якісному аналізі ситуацій і ефективному контролі за виконанням поставлених завдань;

*інформаційного центру* – керівник одночасно виступає як споживач, генератор і передавач інформації;

*вихователя* – ця роль особливо важлива, оскільки вона безпосередньо пов'язана з управлінням людьми (лідерством) і спрямована на розвиток людського потенціалу.

Варто зазначити, що дуже важливо, щоб керівник здійснював вплив не через застосування примусу (наказу), а за допомогою сили переконання,

забезпечуючи при цьому виховний ефект своїх рішень щодо діяльності підлеглих.

У системі взаємовідносин між керівником і підлеглими вирішальне значення відіграє авторитет. Авторитет – це загально визнаний неформальний механізм впливу на підлеглих, заснований на професійних знаннях, моральних якостях та досвіді. Авторитет посадових осіб МС – це форма влади, що відображає здатність особи впливати на інших, з метою досягнення узгодженості їх дій з волею керівника. Цей аспект авторитету дозволяє спрямовувати зусилля підлеглих на досягнення інтересів організації, заохочувати до ефективнішої роботи та мінімізувати ризики виникнення конфліктів.

Очевидно, що для досягнення успіху в управлінні персоналом, як і в будь-якій інших сфері діяльності, керівнику та ПОМС необхідно володіти відповідними здібностями, сучасними знаннями та практичними навичками. Серед них особливе значення, на нашу думку, мають такі: технічні, аналітичні, діагностичні, концептуальні та комунікативні [68].

Науковці часто використовують класифікацію характеристик, які є необхідними ПОМС: морально-етичні якості; дисципліна і ставлення до праці; рівень професійних знань; організаційні здібності; забезпечення функціонування ефективної системи управління; особистісні риси характеру. Окрім цього, враховуються також інші якості, такі як стан здоров'я, стаж роботи та імідж.

До важливих психологічних якостей керівника можна віднести:

- здатність приверти увагу та викликати симпатію, формуючи позитивні емоції у людей до себе під час спілкування;
- чесність, порядність, правдивість, висока вимогливість як до себе, так і до підлеглих, а також відповідальність;
- справедливість, доброзичливість і повага у взаєминах з підлеглими, вміння створювати сприятливу атмосферу;

- обізнаність у психології людей та розуміння індивідуальних особливостей підлеглих, використання ефективних методів впливу;
- співпереживання – здатність поставити себе на місце іншого, вникнути в його проблеми, потреби, інтереси, мотиви діяльності;
- толерантність – уміння залишатися стриманим, терплячим та ввічливим у різних ситуаціях, зберігати розсудливість, приймати думки інших та обґрунтовані рішення;
- рішучість, наполегливість та схильність до впевнених дій;
- навички мислити стратегічно, аналізувати проблеми та перспективи, визначити реальність фактів, абстрагуючись від суб'єктивних поглядів;
- високий рівень емоційної стійкості та врівноваженості, здатність впливати на людей, переконувати їх і встановлювати взаєморозуміння [29].

На нашу думку, важливо зосереджувати значну увагу на вивченні та покращенні соціально-психологічного клімату, оскільки він є невід'ємною складовою ефективного управління персоналом і знаходить своє відображення у повсякденній діяльності керівника.

Соціально-психологічний клімат визначається як особлива атмосфера, притаманна груповій діяльності людей, що характеризується психічним та емоційним станом кожного співробітника, і залежить від загального стану взаємодії людей, які оточують. Соціально-психологічний клімат – це стійке духовне середовище або психологічна налаштованість колективу, що проявляється як у взаєминах між працівників, так і в їх ставленні до спільної справи.

На наш погляд, функції ПОМС та керівників державних установ у процесі реалізації регіональної стратегії розвитку можуть бути визначені, базуючись на положеннях ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» [56], «Про місцеве самоврядування в Україні» [54], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [59], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [50]. В цих документах чітко прописані функції та повноваження голів МДА і міських рад, а також їх відповідальність за розвиток своїх територій. Виходячи

з цього можна класифікувати на такі категорії: економічні, соціальні, освітньо-культурні, правові, кадрові, функції державного контролю, а також координування і консолідації.

Узагальнюючи вищевикладене, можна дійти висновку, що головною проблемою становлення та розвитку регіонального управління, ОМС і посадовців як регіонального, так і місцевого рівнів залишається корупція та хабарництво.

Роль та функції посадових осіб ОМС у процесі реалізації регіональної стратегії розвитку, насамперед МС, полягають в раціональному використанні обмежених ресурсів й забезпеченні ефективного втілення державної й регіональної політики. У той же час, керівник регіону та посадових осіб ОМС, виконуючи кадрову політику, повинні гарантувати:

- розробку комплексу заходів для належного кадрового забезпечення ОВВ та ОМС;

- визначення критеріїв добору кадрів, їх кар'єрного зростання, ротації на посадах у різних регіонах України, а також оцінки результатів їх роботи;

- формування системи професійного навчання та підвищення кваліфікації ПОМС, у тому числі через проведення спеціалізованих курсів із врахуванням змін у розвитку регіону;

- формування кадрового резерву керівників ОВВ та ОМС для забезпечення системної роботи з учасниками цього резерву, включаючи їх стажування та навчання в різних регіонах України.

На сьогодні одним із основних завдань державної регіональної політики має бути вдосконалення територіальної основи публічної влади шляхом врегулювання меж адміністративно-територіальних одиниць та чіткого розподілу повноважень між місцевими ОВВ та ОМС, що сприятиме підвищенню ефективності управління на місцевому рівні.

Основне завдання керівника чи посадової особи ОМС, полягає у формуванні професійної та згуртованої команди. Її головною мотивацією має

стати досягнення високого рівня добробуту, захищеності громадян та демократичного розвитку місцевих громад.

## **2.2. Роль посадової особи місцевого самоврядування в результативності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіонів**

Беззаперечним є твердження, що ефективність реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіонів значною мірою визначається умовами її впровадження, доступними ресурсами та професійністю кадрів, залучених до виконання цих завдань. Система МС у демократичних державах є ключовою засадою їх конституційного устрою, основоположним принципом організації публічної влади. Відтак, успішність реалізації таких стратегій залежить від ефективної співпраці ОМС з ОДВ.

Державною гарантією ефективності роботи ОМС є запровадження децентралізованої моделі публічної влади, яка надає місцевим громадам необхідні повноваження та ресурси для забезпечення населення якісними послугами. Водночас, як представники місцевої влади, так і саме населення повинні докладати максимум зусиль та проявляти ініціативу, щоб самостійно вирішувати більшість місцевих питань, поступово формуючи автономність та ефективність у своїй діяльності. На сучасному етапі розвитку МС особливо гостро постає завдання стимулювання активності та ініціативності як громад, так і громадян. Досягти цього можливо завдяки реалізації власних, громадських та приватних ініціатив, а також через діяльність громадських організацій, які пропонують ідеї і спільно з місцевою владою працюють над їх втілення у життя.

Останніми роками центральною владою були здійснені спроби впровадження адміністративно-територіальної та інших структурних реформ у сфері територіальної організації управління з метою покращення життя громад.

Проте, без політичної волі національної еліти, громадської підтримки та наявності згуртованої реформаторської й професійної команди на всіх рівнях влади ці ініціативи не дають очікуваних результатів. Попри це, пошук шляхів та механізмів для реалізації трансформаційних процесів триває.

Питання підвищення ефективності функціонування територіальних громад займає чільне місце у дослідженнях багатьох учених, практиків і політиків. Зокрема, серед них можна відзначити: В. Бабаєв – аналізує сучасний стан і перспективи адміністративно-територіального устрою [1, с. 61–62]; О. Батанов – вивчав проблеми формування муніципальної влади [8–9]; В. Куйбіда – розробляв концептуальні підходи до реформування публічної адміністрації [34]; М. Пухтинський – представив оптимальні моделі МС [23; 68]; А. Ткачук – досліджував функціонування МС у громаді [36; 39]; В. Нудельман – фокусувався на вдосконаленні системи місцевої влади [25], та інші.

На думку А. Ткачука, обмежене трактування поняття громади лише як спільноти людей, що проживають у певному населеному пункті, суперечить ратифікованій Україною Хартії. Більше того, це породжує сумніви щодо визначення території юрисдикції громади та її представницького органу – ради. Унаслідок цього виникають проблеми з управління земельними ресурсами, забезпечення фінансової спроможності громади та іншими важливими питаннями [38]. Нечіткість у законодавчому встановленні поняття «громада» ускладнює проведення реформ у сфері бюджетних відносин на рівні міст, селищ та сіл. Окрім цього, така ситуація не сприяє формуванню самодостатніх громад, здатних ефективно здійснювати МС [38].

Варто підкреслити, що значна частина ОМС стикаються з нездатністю і ефективно реалізовувати покладені на них завдання. Основні причини цього полягають у нестачі матеріальних і фінансових ресурсів, відсутності правової автономії [14, с. 66–68] та незахищеність самоврядних інституцій і їх представників від адміністративного тиску з боку держави. До того ж, бюрократизація процесів публічного управління, ще більш ускладнює

ситуацію, що призводить до кризи системи МС в Україні. На додаток до цього, ситуацію посилює правовий нігілізм, який набув значного поширення в державі. Це проявляється у систематичному недотриманні органами публічної влади законодавства та інших нормативно-правових актах. Така критична кількість проблем у МС спричиняє конфлікти між людиною, громадським сектором і органами публічної влади, що посилює загальну управлінську кризу.

На думку В. Бабаєва, «сьогодні територіальна організація влади сама по собі не в змозі ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку території». У зв'язку з цим, одним з важливих чинників успішності роботи місцевої влади є створення ТГ як дієздатного суб'єкта МС. Її функціональна спроможність безпосередньо залежить від ефективності системи місцевого господарства [10, с. 61–62].

Проте, ОМС в Україні часто стикаються з недостатньою фінансових та матеріальних ресурсів, що ускладнює повне виконання покладених на них законодавством повноважень, а також задоволення соціальні-економічних й культурних потреб громадян відповідної ТГ. У зв'язку з цим питання фінансування соціальних програм та інших напрямів залишається постійно актуальним. Проектна діяльність відкриває можливість ефективного спрямування матеріальних, фінансових та людських ресурсів на виконання завдань, що ведуть до досягнення позитивних змін, вимірювання кількісними та якісними параметрами. Активну участь у цій діяльності беруть ОМС та державного управління, адже головною метою є залучення додаткових ресурсів із позабюджетних джерел для вирішення актуальних місцевих проблем, особливо в період воєнного стану. Стає в нагоді співпраця з фондами підтримки місцевих ініціатив. У цьому напрямі важливим елементом є співпраця з фондами, які підтримують місцеві ініціативи. Суттєвий інтерес у цьому контексті викликає Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, організований Державним фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні. Основною метою даного конкурсу є надання ОМС можливість реалізувати плани щодо:

- подолання нагальних проблем ТГ, які не можуть бути подолані без залучення сторонньої фінансової допомоги;

- сприяння успішній реалізації місцевих ініціатив та програм, спрямованих на стимулювання соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Допомога суб'єктам МС, насамперед, мусить здійснюватися державними інституціями шляхом забезпечення необхідними ресурсів. Механізм надання такої допомоги є структурованим та передбачає наступні етапи:

- суб'єкти МС формують ініціативи або програми, спрямовані на вирішення актуальних питань або стимулювання розвитку певних аспектів місцевого господарства;

- дані програми подаються на розгляд кваліфікованій експертній групі (колегії), яка проводить комплексне оцінювання, а після фахового обговорення приймає рішення стосовно доцільності державної підтримки їх реалізації.

За умови прийняття відповідного рішення, фінансові асигнування, які призначені для часткового забезпечення, виділяються з Державного бюджету України ВРУ, у формі цільового трансферту, надходять до відповідних ОМС.

Серед суттєвих вимог до проєктних пропозицій варто звернути увагу на наступне:

- розробка методологічних засад інноваційних підходів для розв'язання питань місцевого та регіонального значення в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, населених пунктів ТГ, районів та областей);

- реалізація окремих організаційно-технічних заходів, імплементація яких має сприяти суттєвому поліпшенню функціонування та життєдіяльності окремої або сукупності ТГ;

- стимулювання підвищення рівня безпосередньої залучення громадян до процесів МС;

- запровадження інноваційних підходів до врегулювання питань ТГ, що ґрунтуються на засадах ринкової економіки та демократичних принципів;

- бюджет проекту передбачає отримання коштів з місцевого та державного бюджетів, а також від партнерських організацій, зокрема громадських організацій, зокрема мешканців ОТГ та фізичних осіб. Обсяг фінансування заходів проекту з фонду конкурсу не повинен становити більше 80 % від загальної вартості проекту.

Таким чином, очевидно, що становлення інституту МС в процесі державного будівництва України постало одним із найбільш комплексних та суперечливих завдань. На шляху демократичних перетворень сформувався значний комплекс політичних, економічних, соціальних та психологічних перешкод. Дієздатність МС передбачає не виключно конституційно-правове визнання прав ТГ та утвердження їх автономії у вирішенні питань місцевого значення, а також закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, чітке встановлення функцій та повноважень, але й органічно пов'язана з розбудовою економічного та фінансового потенціалу всієї держави загалом. Тільки послідовне вирішення означених проблем забезпечить можливість для утвердження демократичної системи публічної влади на місцевому рівні, без якої стає неможливим формування розвиненого громадянського суспільства та правової держави в Україні [69, с. 234–238].

Варто зазначити, що ідея утвердження дієвого та міцного МС в Україні, яка реалізується шляхом втілення передових демократичних практик, пошуку додаткових фінансових ресурсів та процесу формування культури реальної участі громади у вирішенні локальних питань, є найбільш актуальною сучасною парадигмою розвитку місцевої демократії. Передумовами реалізації зазначених ідей, що сприятиме подоланню управлінсько-політичної кризи, є використання досвіду стимулювання роботи громад, зокрема шляхом:

– запровадження ОМС інноваційних підходів та нових організаційних структур для розвитку ТГ, які максимально інтегрують засади місцевої демократії, відображають інтереси та потреби мешканців ТГ, механізми участі громадськості в формуванні та реалізації суспільного значущих програм на місцевому рівні, а також здійснення громадського моніторингу їх виконання;

– активізація заходів з становлення раціональної, адаптованою до потреб населення системи АТУ, яка враховує принцип повсюдності МС, спрямована на формування спроможної, фінансово забезпеченої та ефективної громади, що створює передумови для ефективного надання громадянам соціальних, адміністративних, комунальних та інших публічних послуг.

«Центральною позицією будь-яких нововведень повинно стати наближення влади до людини. Для цього слід зміцнити громаду, дати якнайбільше прав туди, де людина стикається з владою у повсякденному житті. Потрібна міцна вісь усієї влади: людина-громада-держава» [29, с. 364–366].

Проте, варто акцентувати увагу, на необхідності розробки нормативно-правової бази, яка б чітко визначатиме функціональні повноваження ОМС різних рівнів, із передбаченням можливості для ОДА та обласним радам права формувати та вносити пропозиції щодо особливостей функціонування регіональних СМС. Невід’ємною складовою цього процесу є також формування базового та районного рівнів АТУ областей. «Нам треба наповнити реальним змістом права ТГ. Для цього ми маємо чітко розмежувати права ОДВ та ОМС, забезпечити місцеві бюджети власними доходами, орієнтованими не лише на споживання, але й на розвиток. Ми маємо дати можливість радам ефективно розпоряджатися землею та комунальною власністю, підняти статус депутатів та сільських, селищних і міських голів» [29, с. 3].

Слід підкреслити, що співпраця ТГ з міжнародними організаціями та вітчизняними фондами дозволяє їм отримати досвід у вирішенні локальних проблем, шляхом мобілізації людського капіталу та диверсифікації джерел фінансових надходжень. Такий підхід слугує підґрунтям для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку на локальному рівні. Участь в проєктах зміцнює потенціал місцевих громад, що дає їм можливість розбудовувати демократичне суспільство, самостійне визначення пріоритетів розвитку та зниження залежності від централізованої державної підтримки. Саме ці чинники визначають перспективу розвитку громад, сприяючи підвищенню їх автономності та самодостатності [69].

Всеукраїнський конкурс проєктів та програм ОМС слугував значним випробуванням їх потенціал, зокрема здатності ідентифікувати найбільш актуальні виклики, що постають перед ТГ, розробляти ефективні стратегії їх вирішення та здійснювати оцінку необхідних ресурсів. Можна констатувати, що ОМС успішно впоралися з цим завданням [44]. Обґрунтованість цього висновку підтверджується результатами конкурсу за весь період його проведення.

Конкурсний механізм започаткував особливої важливості прецедент – впровадження державної підтримки МС. Фінансові ресурси з державного бюджету скеровуються на реалізацію вже підготовлених проєктів, що являє собою адресну підтримку найбільш творчо активних громад [29, с. 22]. Проте, варто суттєво збільшити обсяг фінансового забезпечення самої конкурсної програми та розширення координуючих функцій Державного фонду.

Розглядаючи результативність імплементації стратегії соціально-економічного розвитку та підкреслюючи ключове значення програмно-проєктної діяльності в цьому процесі, необхідно насамперед сфокусувати увагу на показниках, що відображають її ефективність у контексті регіональної ситуації:

- показники виконання місцевих бюджетів у визначені часові інтервали;
- динаміка реалізації затверджених комплексних регіональних програм;
- співвідношення темпів зростання доходів населення та економічного зростання регіону;
- рівень імплементації рішень, ухвалених органами державного управління.

Аналіз результативності впровадження рішень в ОДУ й ОМС демонструє, що рівень їх низький рівень реалізації, що нерідко коливається в діапазоні 48–60 %. При цьому, понад половини (55%) невиконаних постанов пов'язана з факторами, що зумовлені діяльністю керівників вищої ланки. Найбільш типовими причинами неправильних і неоптимальних рішень, що приймаються в ОДУ й ОМС, є системні недоліки, серед яких: недосконала організаційна

структура, недостатній рівень фахової підготовки управлінського персоналу всіх ієрархічних ланок, неефективність процесів розробки та ухвалення управлінських актів, дестабілізуючі аспекти зовнішнього оточення та обмежена спроможність до діяльності в екстремальних умовах.

Вважаємо, що оптимізація ефективності управлінських рішень і підвищення ефективності функціонування ОДУ можливе за умови реалізації ефективною кадровою політики, докорінного реформування ОМС та МДА, посилення відповідальності чиновників за результати ухвалених рішень, забезпечення систематичного професійного розвитку та підвищення кваліфікації управлінців, а також рішуче подолання деструктивних явищ у сфері управління, зокрема проявів корупції та неправомірної вигоди.

Згідно з положеннями А. Чемериса, підкріпленими емпіричними даними, недосконалість управлінських рішень та їх негативні прояви, які детерміновані низкою чинників, зокрема: труднощами формалізації управлінських моделей, неадекватним формулюванням цілей, дефіцитом кваліфікованих аналітичних кадрів, відсутністю системного підходу у мисленні службовців, відповідальних за прийняття рішень, а також надмірною впевненістю посадових осіб у власних управлінських компетенціях [71].

Аналіз окремих аспектів підготовки управлінських рішень в ОДУ і ОМС, а також емпіричні спостереження щодо підготовці таких рішень свідчить про те, що на практиці процес їх прийняття супроводжується значними труднощами на етапі виявлення та формулювання проблемних ситуацій. Проблемні питання часто розглядаються ізольовано від загального контексту проблематики, нерідко вони хибно підмінюються рішеннями і плутаються з умовами. Недостатньо досліджуються проблемні ситуації різного ієрархічного рівня, що сприяє виникненню розбіжностей між стратегічними та тактичними цілями та, як наслідок, до непрогнозованих результатів. Варто зазначити, що громадськість не бере участь у процесі підготовці рішень, як наслідок, обмежене використання моделі стейкхолдерів «stakeholders», яка передбачає

системний облік інтересів усіх зацікавлених осіб, а також представників громадськості.

Значні виклики виникають у процесі визначення цілей. Недостатня визначеність стратегічних орієнтирів у контексті державотворення на засадах національної ідеї, розмитість цільових установок та брак чітких орієнтирів серед державних службовців, а також недоліки в їх професійній підготовці, призводять до того, що засоби домінують над цілями. Крім того, самі цілі часто є неконкретні, нереальні, не визначені в часі та просторі, не мають належного ресурсного забезпечення.

Формування цілей значною мірою детермінується системою цінностей, суб'єкта прийняття рішень. На підставі аналізу існуючого стану справ у державному управлінні та загалом у державі, а також шляхом оцінки реальних, а не лише декларованих ціннісних орієнтирів перехідного періоду, стає можливим ідентифікувати справжні цілі, які лежать в основі управлінських рішень.

Науковці відзначають численні випадки змішування цілей, що зумовлює прийняття неправильних управлінських рішень та призводить до непрогнозованих наслідків. В ОДУ та ОМС стало традицією ігнорування необхідності прогнозування та аналізу позитивних та негативних наслідків від прийнятих рішень.

Переважає більшість управлінських рішень на регіональному рівні не має ґрунтового аналітичного (техніко-економічного) обґрунтування, а в найкращому випадку їх оцінка обмежується одним критерієм, незважаючи на багатокритеріальний характер.

Розширення функціональних сфер публічного управління, паралельно з обмеженням компетенції ОМС у вирішенні місцевих питань, на тлі зростаючої складності загроз, часового тиску та браку знань, суттєво підвищує ймовірність прийняття неефективних і нераціональних рішень. Це, у свою чергу, призводить до значних економічних, соціальних, екологічних і політичних

втрат, при цьому створюється загроза для сталого розвитку територій і національну безпеку держави.

Фінансова незалежність суб'єктів місцевих влади є ключовим критерієм дієвості загальнодержавного стратегічного курсу. Впровадження державної політики, спрямованої на посилення значення місцевих податкових надходжень, у поєднанні із застосуванням програмно-цільового методу до формування бюджету, сприяло б концентрації зусиль місцевих органів влади на фінансуванні першочергових напрямків, які мають потенціал забезпечити економічний розвиток відповідної території. На думку М. Мниха, «функціонування в Україні інституту самоврядування з відповідними органами управління та самодостатніми місцевими бюджетами, практика передачі державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу для переходу на європейські стандарти організації суспільного життя і водночас зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин та підвищення ефективності бюджетного регулювання» [40].

Отже, варто констатувати, що місцеві бюджети відіграють ключову роль у соціально-економічному житті ТГ та суспільства в цілому. Це зумовлено їх функцій як:

- одним із важливих джерел забезпечення життєво необхідних потреб населення;
- фінансовою основою автономії МС відповідно до чинних правових норм;
- основним інструментом реалізації державної регіональної політики;
- стратегічний фінансовий план розвитку ТГ, районів та областей України [48, с. 107].

Можна стверджувати, що стан бюджету розвитку, який є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів, слугує також показником ефективності реалізації стратегічних пріоритетів. Бюджет розвитку розглядається як дієвий фінансовий інструмент забезпечення програм розвитку територій і має стати

фундаментом для стратегічного та середньострокового планування ОМС, формуючись на засадах стратегічних планів розвитку територій і цільових програм. Як зазначає М. Мних, такий підхід «відповідає задекларованому в державних програмних документах курсу на посилення впливу фінансової, зокрема бюджетної, політики для створення сприятливих умов задля сталого економічного зростання та переходу до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку країни» [39, с. 132].

Державна фінансова політика є ключовим чинником у забезпеченні добробуту громадян та сталого розвитку країни. Її стратегічною метою є створення передумов для підвищення якості життя населення, забезпечення соціального захисту громадян та сприяння інтелектуальному прогресу громадян [69].

Відтак, пріоритетні напрямки регіонального розвитку формуються переважно на основі відповідності потреб та соціальних запитів населення ТГ. Основним завданням ОМС є не тільки врахування, а й забезпечення необхідного ресурсного та інституційного потенціалу для інтеграції цих запитів у стратегії розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць

## **Висновки до розділу 2**

На наш погляд, МС є одним із визначальних складових демократичного устрою будь якої країни. Сутність МС полягає в тому, що держава гарантує право ТГ та їх виборчим органам, посадовим особам в процесі обговорення, виконувати самостійно проблемні завдання місцевого рівня, постійно брати участь у вирішенні загальнодержавних завдань.

Водночас, найбільш важлива проблема сучасної України, це забезпечення рівноваги між вимогою проведення загальнодержавної політики, враховуючи при цьому вимоги всього населення, починаючи від ТГ.

Варто зазначити, що сьогодні всі проблеми як місцевого так і загальнодержавного рівнів можна вирішувати завдяки представницьким органам влади.

Незаперечною є думка проте, в Україні представницькі органи влади набули форму рад, де основна роль належить посадовим особам.

Вважаємо, що це пов'язано з тим, що на відміну від більшості пересічних громадян, депутати, завдяки вищому рівню освіти, досвіду роботи, своєму професіоналізмі, тісній співпраці з своїми колегами, можуть стати опорою на рівні свої ТГ в процесі вирішення будь-яких проблемних завдань.

### РОЗДІЛ 3

## МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 3.1 Організаційно-правове регулювання системи органів місцевого самоврядування

Як зазначалось вище, в Україні функціонує дворівнева система МС, що є об'єктивною закономірністю. Це зумовлено тим, що населення має не лише місцеві, але й регіональні інтересів. У межах районів спостерігається формування як економічної цілісності території, так і соціальної згуртованості громади. Крім того, на рівні територій районів працює розвинена інфраструктура, яка забезпечує потреби всього населення адміністративної одиниці. Слід визнати, що успішна робота МС передбачає вирішення повсякденних потреб громадян на базовому управлінському рівні. Відповідно, органи самоврядування повинні зосередити свою діяльність на задоволенні саме цих пріоритетних потреб, забезпечуючи принцип єдності життєвого простору. Це, у свою чергу, сприяє впровадженню уніфікованих стандартів життя в межах відповідної території.

На нашу думку, для впровадження радикальних системно-структурних змін необхідна ефективна система публічного управління на регіональному та районному рівнях організації публічної влади. Удосконалення її конституційно-правового регулювання має забезпечити наступність і поступовий розвиток інституційної структури влади на цьому територіальному рівні.

Водночас, спрощена організаційна модель МС на регіональному та районному рівнях влади, що намагається поєднати в одному механізмі управління муніципальні та державні структури, створює внутрішню суперечливу систему. Відсутність необхідних системних зв'язків робить таку систему малоефективною. Безперечно, що така управлінська модель має свої

недоліки, оскільки формувалася в перехідний період, коли об'єктивно потребувалося підвищення концентрації й централізації влади. Збереження елементів авторитаризму тоді використовувалися задля підтримання організованості та дисципліни в умовах становлення незалежної України.

Конституція України відіграє ключову роль у цьому питанні, визнаючи, що власні виконавчі органи можуть створювати лише місцеві ради базового рівня. Для районних та обласних рад передбачено лише виконавчий апарат, який очолює голова ради (частина 4 статті 141). Водночас із тексту Конституції не зовсім зрозуміло, у чому полягає різниця між виконавчими органами та виконавчим апаратом. Крім того, якщо виконавчий апарат не є виконавчим органом, то виникає питання: хто і яким чином здійснюватиме виконання рішень районних та обласних рад? Адже з огляду на положення статті 119 Конституції України, яка встановлює, що МДА у сфері МС лише забезпечують взаємодію з ОМС та виконання делегованих їм повноважень відповідними радами [32].

Відсутність власних виконавчих органів змушує відповідну раду делегувати відповідні повноваження МДА. Хоча Конституція України (пункт 7 статті 119) лише допускає можливість такого делегування, що робить дану норму диспозитивною, районні та обласні ради змушені делегувати відповідні повноваження МДА через брак власних виконавчих органів і фінансових ресурсів для їх реалізації. Зазначені кошти виділяються відповідно ОДМ та РДА, а не самими радами [32]. Така ситуація має численні недоліки і суперечить основам конституційно-правової теорії, оскільки орган публічної влади може делегувати іншому органу ті повноваження, які вже має. Представницькі органи здебільшого не володіють виконавчо-розпорядчими функціями. Крім того, це порушує принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає наявності власних виконавчих органів на кожному рівні МС.

На наш погляд, запропонована модель організації влади створює лише ілюзію самоврядування, оскільки фактично призводить до одержавлення ОМС

районному та регіональному рівнях. Вона зберігає централізований характер управління та підпорядкованість ОМС державним виконавчої органам. Одночасно така модель сприяє «розмиванню» правової природи МДА як органів виконавчої влади, трансформуючи їх у виконавчі структури МС.

Вважаємо, що потреба у впровадженні цілісної системи регіонального та районного самоврядування є актуальним давно назрілим питанням. Необхідність такого кроку обумовлена тим, що дана форма територіального управління відзначається низкою специфічних рис, які суттєво відрізняють її від МС. Зокрема, ці відмінності проявляються в соціальній природі, політико-правовій основі, об'єкті управлінської діяльності, а також у територіальній й предметній юрисдикції. На важливість цих факторів неодноразово зверталася увага у наукових дослідженнях та державних нормативно-правових джерелах. Застосування такого підходу було б більш узгодженим із міжнародним досвідом і сприяло би ефективнішій організації управління на місцевому рівні.

Регіональне самоврядування можна визначити як можливість та право мешканців регіону (області чи району) самостійно, або через обрані ними органи, вирішувати питання місцевого значення, які належать до їх компетенції, дотримуючись при цьому Конституції та законів України.

Встановлення районного та регіонального самоврядування потребуватиме змін у системі учасників місцевого самоврядування. Зокрема, це передбачає запровадження трирівневої системи суб'єктів самоврядування: територіальні громади (та їх об'єднання), громади районів та громади областей.

Обов'язковою умовою є надання обласним та районним радам можливість формувати власні виконавчі органи.

Для впровадження реального районного та регіонального самоврядування знадобиться чіткий розподіл повноважень між різними рівнями територіального самоврядування. Також необхідно створити економічну основу, якою може стати комунальна власність, що належить громадам району та області.

В умовах масштабних змін в організації публічного управління на районному та регіональному рівнях, стає дуже важливим питання поєднання («суміщення») функцій та повноважень державних та муніципальних структур на одній території. Такі нововведення неминуче вимагатимуть суттєвого перегляду статусу МДА.

Широко відомо, що в Україні організація публічної влади на місцях базувалася на континентальній моделі. Вона передбачає співіснування місцевих ОДВ та ОМС на середньому адміністративно-територіальному рівні. Ця модель є найбільш централізованою серед тих, що застосовуються у західних демократіях. Отже, її ефективність вища там, де громадянське суспільство перебуває на стадії становлення або його інститути виявляють низьку активність, а також коли спроможність ТГ до самоврядування є невисокою. Крім того, така модель є дієвою у випадках виникнення реальної загрози сепаратизму або виходу МС за межі законодавчого поля. За таких обставин активні дії місцевих ОДВ покликані компенсувати слабкість місцевого самоврядування або придушити прояви сепаратизму.

Однак ефективність цієї моделі значною мірою залежить від політико-правової культури державних службовців, особливо посадових осіб державної виконавчої влади на місцях. В іншому випадку централізація може трансформуватися у тоталітаризм, а значна роль державних службовців створює сприятливе підґрунтя для розквіту бюрократії. В українських реаліях континентальна модель зазнала викривлення у бік впровадження прямого державного управління на рівні районів та областей.

Упродовж усього періоду спільного функціонування на регіональному та районному рівнях двох основних органів публічної влади, а саме обласних і районних рад та МДА, їх ефективній діяльності перешкоджає низка труднощів. Головною з них є невизначеність або нечіткість розподілу повноважень між ОМС регіонального та районного рівнів і відповідними МДА.

Формулювання поняття «питання місцевого значення» становить значну складність, особливо з огляду на необхідність точного визначення критеріїв для

класифікації відповідних питань. Зазвичай таке окреслення має здебільшого описовий або суб'єктивний характер, що значно зменшує його ефективність як об'єктивного та сталого інструменту для розподілу повноважень між місцевими органами влади.

Як такий критерій можна використовувати принципи децентралізації та субсидіарності, що визнані в європейському просторі одними з ключових засад формування демократичної держави та є важливою умовою перерозподілу державних функцій на користь ОМС. На основі цих принципів можуть бути сформовані переліки повноважень, які належать до компетенції як муніципальних, так і місцевих державних органів, на районному та регіональному рівнях

Вилучення у МДА функцій МС та повноважень, переданих їм відповідними радами, є лише початковим кроком у процесі оптимізації роботи цих органів. Якщо порівняти обсяг повноважень, які нині, згідно зі статтею 44 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54], делегуються обласними та районними радами відповідним МДА, з їх власними компетенціями, то очевидно, що власних повноважень значно більше, ніж делегованих. Занадто формальний підхід до цього питання був би недостатнім. Кардинальні зміни в системі державного управління на районному та регіональному рівнях вимагатимуть суттєвої функціональної переорієнтації зазначених державних структур.

Ключовим напрямком змін у конституційному законодавстві є перегляд юридичного статусу МДА. Це означає скасування їх функцій у сфері МС та перетворення їх на органи контролю і нагляду, які будуть підпорядковані Президенту України. Внаслідок такої реформи їх діяльність буде спрямована на конкретні державні питання, що вирішуються на районному та обласному рівнях, і які в принципі неможливо або недоцільно передавати ОМС.

За цими органами повинно зберігатися виконання функцій, які не можуть бути передані на нижчий рівень управління (не підлягають децентралізації). До таких функцій належить, зокрема, нагляд за дотриманням ОМС Конституції та

законів України при ухваленні їх актів, перевірка відповідності публічних послуг, що надаються ТГ, державним стандартам, контроль за виконанням державних програм та цільовим використанням державних субвенцій, забезпечення ефективного використання державного майна, а також координація роботи місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Вимагатиме перегляду також положення частини дев'ятої статті 118 Конституції України [33], що надає обласним та районним радам право висловити вотум недовіри керівнику відповідної МДА. Формування цими радами власних виконавчих структур та відмова від передачі повноважень МДА сприятиме чіткому розмежуванню функціональних повноважень ОДВ та ОМС на даному рівні. Відтак, зазначене повноваження втратить свою доцільність для забезпечення ефективного функціонування цих інститутів, а з огляду на трансформацію адміністративних структур у контрольно-наглядові органи, містить потенційний ризик зловживання ним.

В науковому дискурсі прийнято вважати, що наявність самостійних, підзвітних і підконтрольних виконавчих органів при місцевих радах виступає одним із визначальних детермінантів життєдіяльності та результативності функціонування ОМС. Відсутність такого механізму зумовлює субординацію суб'єктів МС до інституцій державної влади, що нівелює представницьку функцію, перетворюючи її на структуру, позбавлену прямого впливу на розв'язання проблем локального значення.

У контексті формування можливості місцевої ради володіти власними виконавчими органами нерідко виникають політичні чинники, котрі, зазвичай, ігнорують критичну значущість та об'єктивну необхідність функціонування виконавчих підрозділів для забезпечення ефективної діяльності ради як представницького суб'єкта. До того ж, чинні бюджетно-фінансові механізми на державному рівні не дозволяють повноцінно реалізувати потенціал створення підзвітних, підконтрольних та відповідальних виконавчих апаратів, що унеможливорює для місцевої ради, і, відповідно, для депутатського корпусу,

здійснювати вплив як на кількісні, так і на якісні параметри їх організації та функціонування.

Пріоритетним завданням конституційної реформи у контексті вдосконалення СМС є забезпечення оптимальної рівноваги між загальнонаціональними, регіональними та локальними інтересами. Дієве функціонування архітектури публічного управління на територіальному рівні вимагає формування сталого механізму партнерської взаємодії між ОДВ та ОМС.

Міжнародний досвід демонструє, що в окремих юрисдикціях обсяг виконавчих повноважень, реалізованих ОМС, може досягати 90% від сукупного обсягу управлінської діяльності [29]. Цей факт знаходить підтвердження також у значному обсязі власних та делегованих функцій, передбачених для реалізації виконавчими ОМС (виконавчі комітети, відділи, управління) згідно з ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

### **3.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади**

Слід констатувати, що у межах кожної суверенної держави реалізуються диференційовані парадигми організації місцевої влади та управління. Вибір та специфіка функціонування цих систем зумовлюються комплексом взаємопов'язаних чинників, до яких належать, зокрема:

- характер державного режиму та форма державного устрою;
- концептуальні засади трактування природи та сутності публічної влади;
- принципи класифікації АТО (наприклад, за критеріями «природності» чи «умовності»);
- національно-історичні особливості та етнокультурні традиції.

Фундаментом цих систем є відмінні принципи взаємодії як між самими суб'єктами місцевої влади, так і з центральними державними інституціями. Серед них виокремлюють такі ключові моделі організації МС: англо-американську (англосаксонську) та континентальну (французьку). Їх основна диференціація визначається характером взаємовідносин ОМС з ОДВ. Визначальною рисою англосаксонської системи місцевого управління є відсутність на локальному рівні уповноважених представників уряду, котрі виконують функції прямого територіального адміністрування або здійснюють опіку над виборними ОМС. Натомість, специфіка континентальної системи місцевого управління полягає в тому, що на місцевому рівні, поряд з ОМС, функціонують ОДВ або їх уповноважені посадові особи. Вони репрезентують державу в регіонах, здійснюють керівництво або координацію діяльності регіональних державних установ та забезпечують нагляд за відповідністю рішень ОМС законодавству, при цьому утримуючись від прямого втручання у їх оперативну діяльність [41].

При конструюванні взаємовідносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування всі демократичні держави прагнуть досягти двох засадничих цілей, які нерідко виявляються дихотомічними. Перша з них полягає у гарантуванні права на МС, що є фундаментальним принципом демократичного врядування, а також у забезпеченні спроможності субнаціональних одиниць адаптувати політики та програми відповідно до специфічних потреб електорату та територіальних особливостей. Друга мета полягає у виконанні центральним урядом загальнонаціональних обов'язків та гарантуванні прав усіх громадян. Відтак, одним із найважливіших завдань, що стоїть перед функціонерами центральних органів влади на глобальному рівні, є делімітація функціоналу та відповідальності місцевої автономії у співвідношенні із загальнодержавними пріоритетами.

Зазвичай, реалізація зазначених цілей передбачає проведення суттєвих структурних, функціональних та організаційних перетворень у системі місцевого публічного адміністрування. Усі ці реформи стосуються

проблематики децентралізації або ж централізації владних повноважень. Проте ключовим завданням трансформаційних процесів завжди було встановлення оптимального та виваженого балансу між цими концепціями, який би адекватно відповідав реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної держави.

Водночас, із запровадженням інститутів МС поряд із МДА, сформувалася дуалістична система управління. У межах однієї адміністративно-територіальної одиниці співіснують два види влади: МДА та ОМС. Вони є відмінними за своєю формою, структурою, принципами формування та механізмами функціонування інституціями. Така організація публічної влади характеризується значною складністю з точки зору реалізації функцій та повноважень на місцевому рівні. Логічно, що в такому контексті постає питання щодо чіткого розмежування компетенцій цих інститутів та ефективності їх взаємодії.

Визначення та розмежування питань місцевого та державного значення є завданням, що супроводжується значними методологічними та практичними складнощами. Досвід свідчить, що інтереси місцевого та загальнодержавного рівнів найтісніше переплітаються у ключових сферах функціонування, зокрема в забезпеченні комплексного соціально-економічного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, підтримання правопорядку та екологічної безпеки.

ОМС та суб'єкти виконавчої влади оперують єдиним об'єктом управління – місцевим населенням (ТГ), переслідують тотожні цілі й завдання – стимулювання соціально-економічного розвитку територій та задоволення потреб мешканців, функціонуючи при цьому у спільному правовому полі, визначеному Конституцією та законами України.

Однак, в умовах співіснування на місцевому рівні інститутів виконавчої влади та МС, нагальною стає потреба у чіткому розмежуванні їх функцій та повноважень. Кожен із зазначених суб'єктів повинен реалізовувати власні функції, унеможливаючи паралелізм та дублювання зусиль. Їх діяльність має

бути взаємодоповнюючою, а не конкуруючою.

Здійснення ОВВ та ОМС закріплених за ними законодавством галузевих функцій і повноважень є фундаментальною основою їх взаємодії. У цьому контексті Конституція України передбачає розмежування їх компетенцій на власні та делеговані. Крім того, було інституціоналізовано механізм горизонтального делегування повноважень від представницьких органів (рад) до відповідних МДА. Ця ініціатива мала на меті формування дієвого механізму взаємодії між цими двома складовими МС.

У контексті подальшої деталізації цього принципу, статті 24-41 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54] розмежовують повноваження сільських, селищних, міських рад на власні (самоврядні) та окремі повноваження ОВВ, делеговані їм згідно із законом

Варто зазначити, що НПА, які регулюють діяльність ОМС та МДА, містять концепцію, згідно з якою ОМС зобов'язані делегувати частину своїх компетенцій районним та обласним представницьким органам. Ця модель обґрунтована, зокрема, положеннями пункту 2 статті 10 та інших статей ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54], де передбачено виконання зазначеними радами окремих функцій, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами, включно з управлінням об'єктами спільної власності ТГ. Процеси перерозподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнями самоврядування зумовлені передусім браком адекватних матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для виконання ТГ та їх виконавчими органами покладених на них завдань.

Визначення поняття «делеговані повноваження» дається у статті 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54].

Згідно з цим, делеговані повноваження визначаються як компетенції ОВВ надані ОМС законодавчим актом, а також як повноваження ОМС, що передаються МДА на підставі рішень відповідних представницьких органів. Реалізація цих повноважень корелює з виконанням функціоналу виконавчої влади на локальному рівні.

При визначенні цієї категорії акцент робиться на двосторонній характер делегування повноважень. Даний законодавчий акт передбачає можливість передачі повноважень суб'єктами виконавчої влади до ОМС. Водночас, згідно з статтею 118 Конституції України [32] та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54], регламентовано зворотний механізм делегування компетенції районних та обласних рад до відповідних МДА.

Власні (або самоврядні) повноваження являють собою компетенції, реалізація яких спрямована на вирішення питань локального значення та забезпечення населення публічними послугами.

Потреба у делегуванні окремих повноважень ОДВ органам МС, як уже було відзначено, зумовлена принципом субсидіарності та повною мірою корелює з приписами статті 4 Хартії [23].

Відповідно до статті 143 Конституції України, питання передачі ОМС окремих повноважень державних органів регламентується такими принципами:

- делегування здійснюється виключно на законодавчій основі;
- водночас держава зобов'язана забезпечити ОМС необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами для ефективного та належного здійснення цих повноважень;
- функція державного контролю за реалізацією делегованих повноважень зберігається за державою [33].

Відтак, виконавчі ОМС зокрема виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, наділені як власними, так і делегованими законодавчим шляхом повноваженнями ОДВ.

Взаємодія між ОБВ та ОМС сіл, селищ, міст багато в чому залежить від того, скільки завдань їм передано. Це тому, що під час виконання цих завдань місцева влада контролюється МДА. До того ж, коли місцева влада виконує передані функції, часто виникає багато пов'язаних питань. Через це державний контроль над діяльністю місцевої влади може стати ширшим.

За попередніми підрахунками, місцевій владі за законом передано близько сотні завдань від державних органів. Це великий обсяг спільної роботи

між державною та місцевою владою.

Делегування повноважень ОМС здійснюється в законодавчому порядку й МДА не можуть впливати на визначення обсягу цих повноважень, як і позбавляти ОМС цих повноважень.

Стаття 15 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що у випадку делегування МДА певних повноважень, до сфери їх управління належать і об'єкти спільної власності ТГ. Таким чином, передача повноважень МДА не є імперативним обов'язком, а становить дискреційне право рад, яке вони можуть реалізувати на власний розсуд або ж відмовитись від його реалізації. Більше того, ради мають право відкликати раніше делеговані повноваження, тим самим позбавляючи МДА можливості їх виконання [56].

У контексті цього, відповідно до пункту 27 статті 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [54], саме ради ухвалюють рішення щодо передачі окремих власних повноважень МДА.

Невизначеність та амбівалентність у формулюванні обсягу делегованих повноважень, разом із відсутністю їх належного нормативно-правового закріплення (як це спостерігається у ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» [56], де немає окремої специфікації таких компетенцій для ОМС), суттєво підриває базовий принцип та значущість функціонування рад.

З огляду на те, що ради, будучи інституціями МС, покликаними репрезентувати інтереси ТГ, не мають законодавчого права на створення власних виконавчих апаратів, вони вимушені передавати значну частину наданих їм функцій відповідним МДА. Таким чином, саме на МДА, по суті, покладається виконання ролі виконавчих органів для згаданих рад. Це призводить до того, що компетенції МС фактично трансформуються у державні повноваження, реалізація яких здійснюється на місцевому рівні органами державної виконавчої влади.

Відтак, актуалізується потреба в оптимізації механізмів контрольних процедур, фінансової підзвітності та правової відповідальності за здійснення делегованих повноважень. Законодавчо визначена (ЗУ «Про місцеві державні

адміністрації» [56]) ієрархічна структура взаємовідносин між МДА та радами детермінує їх підзвітність та підконтрольність перед відповідними представницькими органами.

Аналіз поточного стану взаємодії між суб'єктами МС дозволяє констатувати, що делегування управлінських функцій та визначення їх обсягу відіграє ключову роль у формуванні відносин між ОМС та структурами виконавчої влади.

Конституційно закріплена модель територіального устрою влади в Україні підкреслює необхідність пошуку найбільш оптимальних варіантів розмежування компетенції між МДА та ОМС.

Значним фактором у процесі делімітації функціоналу між ОМС та МДА може стати застосування функціонального підходу, що забезпечує взаємозв'язок із вирішенням інших критично важливих аспектів, зокрема правового статусу комунального майна та специфіки муніципальної служби.

На сучасному етапі спостерігається значна кількість невирішених питань у площині взаємодії центральних органів виконавчої влади та ОМС. До основних чинників, що обумовлюють таку ситуацію, належать:

- недосконалість нормативно-правової бази;
- нечіткість розмежування компетенції між ОБВ та ОМС, а також між різними рівнями ОМС;
- відсутність системного підходу до фінансового забезпечення делегованих повноважень;
- недостатня ефективність системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації персоналу.

У контексті перехідного періоду першочергового значення набуває зміцнення регулятивної спроможності державних інституцій, які формують засади структурної політики, стимулюють інвестиційну діяльність та визначають стратегічні пріоритет.

Серед ключових завдань адміністративної реформи виокремлюють становлення професійної управлінської еліти та запобігання проявам некомпетентності й непрофесіоналізму.

Для досягнення цієї цілі вимагається формування ефективної системи державної служби, з основним акцентом на оптимізацію механізмів відбору кадрового потенціалу. Чітке розмежування політичних та адміністративних позицій є запорукою професійної спадкоємності та інституційної стабільності.

Варто наголосити, що ключовим результатом адміністративної реформи має стати формування сучасної управлінської культури та оптимізація механізмів управлінської діяльності.

Принциповим завданням правової реформи є узгодження траєкторії суспільного розвитку України з фундаментальними положеннями НПА, зокрема Конституції України, що відображають провідні правові ідеали та засади перспективного демократичного поступу.

Йдеться про нагальну потребу створення в Україні оновленої правової системи, яка слугуватиме нормативним втіленням універсальних етичних норм, принципів справедливості та гуманізму, а також стане фундаментом для організації та ефективного функціонування державної влади в інтересах особистості та суспільства в цілому.

Ця правова система має забезпечувати збалансований захист індивідуальних і колективних потреб та інтересів, передбачаючи при цьому механізми обопільної відповідальності. Необхідним є формування інноваційних законодавчих моделей регулювання економічних відносин у контексті розвитку громадянського суспільства в Україні.

На переконання експертного співтовариства, імплементація конституційних засад, правових ідей та принципів, а також системна трансформація національної правової системи та механізмів державного управління має здійснюватися шляхом поступового, еволюційного розвитку.

Українська держава на сучасному етапі трансформації характеризується станом правової та політичної невизначеності; ключовим аспектом є також

відсутність чітко сформованої ідеології суспільно-політичного поступу, яка могла б слугувати консолідуючою національною концепцією державотворення.

Ідеологія має слугувати основою державотворення, визначаючи загальноприйнятий світоглядний постулат для управління та функціонування суспільства. Отже, державна ідеологія має інтегрувати національний менталітет, особливості адміністративного управління, фундаментальні аспекти людського буття та динаміку політичних процесів.

Формування такої ідеології вимагає наявності декількох ключових факторів:

*по-перше*, створення національної демократичної управлінської еліти, здатної адекватно оцінити глибину кризового стану, в якому перебуває нація;

*по-друге*, інтенсивний розвиток громадської думки, що ґрунтується на новітніх знаннях про суспільний розвиток та використовує сучасні теоретичні підходи, методології та технології;

*по-третє*, формування громадськості, спроможної осмислити та імплементувати інноваційні концепції.

Відсутність будь-якого з цих компонентів неминуче призведе до формування ідейного вакууму або домінування спрощених концепцій у суспільній свідомості, що може спричинити деформацію соціального ладу та уможливити тоталітарні тенденції.

Таким чином, трансформаційні процеси у суспільних відносинах України ініціюють ревізію соціальних цінностей. Це є типовим явищем для будь-якого суспільства, що перебуває у кризовій фазі розвитку. Коли суспільна свідомість втрачає спроможність раціонально інтерпретувати поточні процеси в межах існуючих теоретико-методологічних засад, актуалізується необхідність розробки нової парадигми як інтелектуального інструменту для якісного поступу в пізнанні дійсності.

На нашу думку, фундаментальною засадою парадигми управління слід розглядати розуміння державного управління як іманентної соціально-політичної функції громадянського суспільства, котра забезпечує дієвий

контроль за функціонуванням державного апарату, а законодавство – як похідну функцію правової системи та держави, що є базисом управлінської діяльності. Таким чином, актуалізується потреба у переосмисленні державного управління, усвідомленні його онтологічної сутності та функціонального значення в контексті його розгляду як прояву самоорганізаційних процесів.

Становлення сучасної вітчизняної управлінської парадигми вимагає ґрунтовного аналізу та ефективного застосування міжнародного досвіду. Проте необхідно усвідомлювати, що кожна національна система державного управління характеризується унікальними особливостями, сформованими в процесі її історичної еволюції, та віддзеркалює правові, політичні, соціокультурні, етичні й національні детермінанти конкретної держави. Некритичне запозичення зарубіжних практик в українські реалії є контрпродуктивним. Водночас, зазначений досвід може слугувати ефективним зразком для моделювання управлінських структур і технологічних рішень під час формування певних систем управління та їх організаційно-правового забезпечення. Крім того, міжнародний досвід є цінним орієнтиром та стратегічним вектором для побудови раціональних управлінських систем [20].

Завдяки цьому підходу забезпечується демократичний характер управління на всіх рівнях: від загальнодержавного, де проявляється народовладдя, яке реалізується як безпосередньо, так і опосередковано через ОДВ та ОМС, – аж до рівня ТГ. Фундаментом демократичного врядування слугує самоорганізація населення та здійснення МС, що закріплено статтею 140 Конституції України [23].

Однак, нерозвиненість інститутів МС, брак усталених демократичних управлінських традицій та недостатнє кадрове забезпечення для ефективного функціонування як державного апарату, так і МС призвели до виникнення тенденцій до територіальної відокремленості, проявів ізоляціонізму, а також до напруги та конфліктних ситуацій між різними гілками владних структур.

Отже, ключовим завданням є окреслення оптимальних меж повноважень МС з метою забезпечення сталого демократичного розвитку, поглиблення

процесів демократизації та гарантування суверенітету народу. Відповідно, йдеться про пошук збалансованого співвідношення між державним управлінням та інститутами МС.

### **Висновки до розділу 3**

Виходячи з наведених положень, можна констатувати, що у процесі функціонування представницьких ОМС відбуваються суттєві позитивні зрушення.

Зокрема, це проявляється в оптимізації механізмів підготовки та ухвалення управлінських рішень, модернізації форматів взаємодії між представницькими та виконавчими структурами МС, розширенні спектра каналів комунікації цих інституцій з громадою, а також у формуванні нормативно-правових засад співробітництва з ОДВ центрального та регіонального рівнів.

Водночас, у багатьох випадках ОМС продовжують працювати відповідно до порядку, який свого часу був визначений законодавством про місцеві ради. При цьому можна спостерігати значну нерівномірність змін: деякі ради вже суттєво відійшли від радянських практик, тоді як інші лише починають формувати свою роль як незалежного елемента політичного управління. Не можна не помітити, що в окремих містах помітна тенденція до перетворення рад у підконтрольних виконавців волі голів та виконкомів, що суперечить принципам МС, закріпленим у законодавстві України.

Визначення спроможності місцевих рад формувати власні виконавчі органи значною мірою залежить від політичних чинників, які нерідко ігнорують суттєве значення та першочергову потребу в функціонуванні таких виконавчих структур для ради як представницького органу. Чинний фінансово-бюджетний механізм у державі не дозволяє повною мірою реалізувати

потенціал створення підзвітних, підконтрольних та відповідальних виконавчих інституцій, нівелюючи повноваження місцевих рад, а отже – і їх депутатів, щодо впливу як на організаційно-штатну структуру, так і на змістовне наповнення діяльності цих утворень.

Пріоритетним завданням конституційно-правових перетворень у контексті оптимізації функціонування СМС є досягнення гармонійного співвідношення загальнодержавних, регіональних та локальних інтересів. Дієве функціонування парадигми системно-структурної організації публічної влади на територіальному рівні вимагає формування сталого механізму конструктивної співпраці між ОДВ та ОМС.

## ВИСНОВКИ

На основі вищевикладеного, ми приходимо до наступних висновків:

1. Українська держава проводить масштабні реформи, що стосуються трансформації територіального управління та реформування місцевих інститутів влади, які потребують, передусім, визначення теоретико-методологічних основ діяльності ОМС. Цей процес вимагає, насамперед, ретельного обґрунтування теоретико-методологічних засад функціонування ОМС. Водночас, ключовий аспект зазначених реформ полягає у підвищенні інституційної значущості ПОМС. Такий підхід покликаний сприяти посиленню впливу та дієвості МС у загальнонаціональній системі управління, а також зумовить підвищення його відповідальності перед ТГ. Оптимізація ефективності функціонування ПОМС досягається шляхом імплементації цілеспрямованої кадрової політики та зміцнення персональної підзвітності управлінського персоналу за наслідки ухвалених рішень

2. Діяльність ОДВ та ОМС має бути ефективною та прозорою, тому одним із шляхів цього процесу, що забезпечує їх досягнення, має бути система критеріїв діяльності органів публічної влади та регламентації діяльності ПОМС. Нагальною потребою розвитку ролі ОМС та ПОМС є запровадження принципу його повсюдності. Це має стати сутністю і серцевиною територіальної реформи, пропонувананих змін до Конституції. Як приклад, всі землі мають бути віддані у юрисдикцію територіальних громад, що сприятиме посиленню матеріальної основи їх діяльності. Такий крок суттєво вдосконалить правові норми, які дозволять суттєво підвищити доходи МС від використання земель шляхом забезпечення більшої прозорості й ефективності їх використання як головного багатства країни.

3. Існуюча модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації й обрані населенням місцеві органи влади, чим фактично штучно створено соціально шкідливу ситуацію «владну

конкуренцію – протистояння», коли обидві структури змагаються за наявні ресурси та за контроль над ними. Тому лише існування єдиних місцевих властей, що діють повсюдно, відповідальність посадових осіб, які наділені реальними функціями, під реальним контролем держави та з належним фінансовим забезпеченням, зможе забезпечити ефективне МС.

4. Діяльність органів влади має бути ефективною та прозорою, тому одним із шляхів, що забезпечує їх досягнення, є запровадження критеріїв оцінки діяльності органів публічної влади, у тому числі ОМС. Критерії є одним із інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності ОМС, так і для їх якісної самооцінки посадових осіб.

5. Слід зазначити, що основні завдання МС можна забезпечити через функціональні обов'язки депутатів місцевих рад та ПОМС, які працюють на постійній основі. Громадськість має право на можливість контролювати діяльність влади. В Україні розробка та впровадження критеріїв оцінки роботи органів місцевої влади, їх використання для прийняття управлінських рішень є нагальною потребою. Проблема виникає не щодо розуміння ефективності системи ОМС, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у визначенні розмірів складових формули ефективності – позитивних соціальних результатів та витрат.

6. Методологія визначення та оцінювання соціально-економічної ефективності самоврядування регіонів сьогодні набуває особливої важливості на тлі дискусій щодо напрямків проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ми виокремлюємо два гіпотетичних вектори її проведення:

– шляхом посилення централізації влади в країні з переміщенням усієї повноти влади до «центру», від громад до органів державної влади;

– через децентралізацію влади в регіонах з переміщенням всієї повноти управління від «центру» до регіону, від регіону до районів та ТГ, що відповідає ратифікованій Україною Європейській хартії місцевого самоврядування.

7. Варто зазначити, що в цілому існуюча в Україні система організації представницької влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Хартії. Невиконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань є суттєвою перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. Київ : Основи, 2003. 322 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. 494 с.
4. Актуальні питання соціальної роботи : навч. посіб. / О.М. Денисюк та ін. ; ред. кол.: О. В. Епель, Т. Л. Лях, І. В. Силантьєва. Ужгород : РІК-У, 2023. 420 с.
5. Баймуратов М. О., Батанов О. В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні. *Вісник Одеського ін-ту внутрішніх справ*. 1999. №1. С.31–36.
6. Баймуратов М. О. Правова природа міжнародних (європейських) стандартів локальної демократії та їх роль у становленні місцевого самоврядування в Україні: питання сприйняття та імплементації. *Наукові читання. Присвячені пам'яті В.М. Корецького*: зб. наук. праць. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2008. С. 12–21.
7. Баймуратов М. О. Муніципальне право України : підручник. 2-е вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 716 с.
8. Батанов О. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Право України*. 2009. № 12. С. 117-125.
9. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 653 с.
10. Бедний О. Адміністративно-правове регулювання створення посад та визначення посадових повноважень в органах місцевого самоврядування. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Sv. 3, Vyd. 5. С. 57–62.

11. Бедний О. І. Організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні: визначення та зміст. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 190–194.

12. Біла-Тіунова Л., Білоус-Осінь Т., Тодощак О. Децентралізація публічної влади : навч.-метод. посіб. / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2023. 66 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.23854>

13. Бублик Г. Проблеми поняття та змісту делегованих повноважень місцевих органів влади. *Юридична Україна*. 2004. № 2. С. 10–13.

14. Ворона П. Місьцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія. Вищий навч. закл. Укоопспілки «Полтав. ун-т економіки і торгівлі». Полтава : ПУЕТ, 2012. 342 с.

15. Делія Ю. Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 2003. № 1 (9). С. 15–20.

16. Делія Ю. В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. За заг. ред. В. Ф. Погорілка. Донецьк, 2004. 277 с.

17. Делія Ю. Місьцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин. *Право України*. 1999. № 11. С. 24–27.

18. Демчак Р. Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2015. № 3. С. 70–77.

19. Дробуш І. В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. *Право України*. 2001. № 10. С. 20–24.

20. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. Київ, 2002. 233 с.

21. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія. Кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н. Р. Нижник. Вісник Української Академії державного управління при Президентові України, 2006. 448 с.

22. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 10.10.2025).

23. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / Упорядники О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. 396 с.

24. Журавель Я. В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2 (23). С. 125–129.

25. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія. М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. За заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2009. 280 с.

26. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 242–249.

27. Кампо В. Верховенство права в системі правового захисту місцевого самоврядування. *Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку*. Київ, 2009. С. 106–112.

28. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Редкол.: Ю. С. Шемшученко. Київ : Ін-Юре, 1997. 36 с.

29. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

30. Коваль Г. В. Взаємовідносини між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. *Наукові праці: науково-методичний журнал*. Т. 110. Вип. 97. Політичні науки. Миколаїв: Вид-во ім. Петра Могили, 2009. С. 81–85.

31. Колтун В. С. Організація взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади у сфері надання муніципальних послуг.

*Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ : НАДУ, 2012. Вип. 1. С. 211–220.

32. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 02.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

33. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. Вид. 4-те, виправл. та доповн. Київ : Атіка, 2007. 568 с.

34. Куйбіда В. С. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. Вип. 1. С. 146–163.

35. Лазор А., Лазор О. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: аналіз співвідношення у правовому і науковому вимірах. *Науково-виробничий журнал «Держава та регіони»*. Серія: Державне управління. 2011. № 1. С. 58–66.

36. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

37. Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Київ : Право, 2019. 512 с.

38. Матвеєва О.Ю., Мунько А.Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 138–145.

39. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. О. В. Берданова, Є. І. Бородин, Г. А. Борщ [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.

40. Мних М. В. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів. *Ефективна економіка*. № 11, 2014. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3571> (дата звернення: 10.10.2025).

41. Мних М. В. Міжнародний досвід функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування, його суть та значення. *Економіка. Фінанси. Право*. 2015. № 5(1). С. 68–72.

42. Мосумова А. К., Матвеев П. М. Методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. №14. С. 76–81.

43. Оболенський О. Ю. Організаційно-економічний механізм регіонального публічного управління житлово-комунальним господарством. *Вісник КНЕУ*. 2020. С. 15–22.

44. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні : навч. посіб. Авт. кол. : Г. А. Борщ, Н. В. Васильєва, О. І. Васильєва та ін. ; за заг. ред. О. І. Васильєвої, О. С. Ігнатенка. Київ : НАДУ, 2017. 444 с.

45. Орлова Н. С. Сталий розвиток регіонів та міст України в умовах децентралізації. *Економіка міста та урбанізація* : міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ, 23 березня 2018 р. Київ, 2018. С. 265–267.

46. Основи демократії : підручник для студентів внз / За заг. ред. д.філос.н., проф. А. Колодій. 3-ге вид., онов. і допов. Київ: Вид-во Астролябія, 2009. 832 с.

47. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: монографія. Херсон: Вид-во ВАТ «Херсонська міська друк», 2006. 396 с.

48. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення: монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д.держ.упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.

49. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 №1275. Дата оновлення: 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

50. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Дата оновлення: 16.04.2020. URL:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

51. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: Указ Президента України від 06.12.2018 № 412/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412/2018#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

52. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. Дата оновлення: 21.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

53. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 21.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

54. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 21.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

55. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. Дата оновлення: 20.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#n1742> (дата звернення: 10.10.2025).

56. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 10.10.2025).

57. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2007 № 2625-III. Дата оновлення: 17.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 10.10.2025).

58. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

59. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Дата оновлення: 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

60. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. Дата оновлення: 12.02.2023. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

61. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Дата оновлення: 13.05.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

62. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 10.10.2025).

63. Пухтинський М. О., Власенко О. В. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід*: зб. матер. та докум. / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2006. 744 с.

64. Семигіна Т. В. Робота в громаді: практика і політика. Київ : КМ Академія, 2004. 180 с.

65. Серьогін С., Гончарук Н. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2015\\_2\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_29).

66. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень». Харків, 2011. 20 с.

67. Ткаченко А. Місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі: проблеми становлення і перспективи розвитку. *Голос України*. 1999. №155. 21 серпня. С. 7–10.

68. Управління персоналом в умовах децентралізації. / За заг. ред. д.держ.упр., проф. В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.

69. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред.

С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

70. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: монографія. Харків : Право, 2006. 265 с.

71. Чемерис А. Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування. *Вісник державної служби України*. 2001. № 1. С. 52–60.

72. Швидько Г., Романов В. Державне управління і самоврядування в Україні. Київ : УАДУ, 1997. 140 с.

73. Шевченко І. ОСН: приховані ресурси територіальної громади. *Соціальна політика і соціальна робота*. 2005. № 4. С. 81–90.

74. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.07.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Київ, 2003. 20 с.

75. Янюк Н. В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції з удосконалення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 96–101.

76. Янюк Н. В. Служба в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : зб. матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (31 трав. 2024 року, м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Львів, 2024. С. 142–147.