

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр професійної та післядипломної освіти
Кафедра управління

Шифр _____

Наказ ректора про
затвердження теми

„До захисту допускається”
завідувачка кафедри
_____ Г.О.Швіндіна

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

на тему

**«Роль виконавчої влади в діяльності місцевого самоврядування (на
прикладі виконавчого комітету Конотопської міської ради)»**

Здобувач вищої освіти

гр.ДС.мз-71

Висотюк Катерина Петрівна

Науковий керівник

к.е.н., доц.

Павленко Олена Олексіївна

Нормоконтроль

Суми 2020 р.

Сумський державний університет
(назва вузу)

Центр професійної та післядипломної освіти. Кафедра управління
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування)

ЗАТВЕРДЖУЮ
Зав. Кафедрою управління
Г.О.Швіндіна
„_____” _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТОВІ

Висотюк Катерині Петрівні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема кваліфікаційної роботи **Роль виконавчої влади в діяльності місцевого самоврядування (на прикладі виконавчого комітету Конотопської міської ради)**

затверджена наказом по інституту від „_____” _____ 20__ р. № _____

2. Термін здачі студентом закінченої кваліфікаційної роботи до _____

3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи Закони України, Постанови Кабінету Міністрів України, монографії, підручники, навчальні посібники, статті та тези конференцій вітчизняних та зарубіжних авторів, Інтернет-ресурси, аналітичні матеріали та звіти державних органів та органів місцевого самоврядування, Регламент виконавчого комітету Конотопської міської ради

4. Зміст розрахунково-пояснювальна записки (перелік питань, що їх належить розробити)

I. Теоретичні основи побудови системи місцевого самоврядування _____

II. Дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади _____

III. Удосконалення комплексу механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади _____

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) _____

Плакат 1. Загальна характеристика кваліфікаційної роботи магістра.

Плакат 2. Система місцевого самоврядування в Україні.

Плакат 3. Основні функції, повноваження, та організація роботи виконавчих комітетів місцевих рад.

Плакат 4. Взаємодія виконавчих комітетів міських рад та органів державної виконавчої влади

Плакат 5. Комплекс механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Плакат 6. Впровадження електронного урядування у виконавчий комітет Конотопської міської ради.

¹ Відповідає формі № 24 наказу Мінвузу СРСР від 6 квітня 1983 р. № 429

6. Консультанти по кваліфікаційній роботі, із зазначенням розділів проекту, що стосуються їх

Розділ	Консультант	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

Керівник

(підпис)

Завдання прийняв до виконання

(підпис)

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Пор. №	Назва етапів дипломного проекту (роботи)	Термін виконання етапів проекту (роботи)	Примітка
1.	<i>Збір матеріалів з літератури для аналізу інструменту взаємодії органів публічної влади</i>	<i>Грудень 2019</i>	Виконано
2.	<i>Узагальнення методичних підходів щодо взаємодії органів публічної влади та органів самоорганізації населення</i>	<i>Грудень 2019</i>	Виконано
3.	<i>Дослідження процесу взаємодії органів публічної влади</i>	<i>Грудень 2019</i>	Виконано
4.	<i>Оцінка ступінню використання механізмів взаємодії органів публічної влади</i>	<i>Січень 2020</i>	Виконано
5.	<i>Обґрунтування впровадження електронної системи взаємодії «Трембіта» для вдосконалення взаємодії органів публічної влади та органів самоорганізації населення</i>	<i>Січень 2020</i>	Виконано
6.	<i>Зробити висновки</i>	<i>Лютий 2020</i>	Виконано
7.	<i>Оформити роботу</i>	<i>Лютий 2020</i>	Виконано

Студент-дипломник

(підпис)

Керівник проекту

(підпис)

СумДУ „Різоцентр”, з. 136 т. 1000, 2004 р.

АНОТАЦІЯ

У роботі визначено сутність, принципи та напрямки взаємодії органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. На основі системного підходу досліджені теоретичні та методичні засади взаємодії органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Використовуючи метод структурно-функціонального аналізу досліджено сутність поняття "взаємодія органів публічної влади". Узагальнено методи взаємодії органів публічної влади та органів самоорганізації населення. Визначено основні проблеми взаємодії органів публічної влади та органів самоорганізації населення, до яких можна віднести неудоконалене правове поле, відсутність систем електронного документообігу в організаціях, низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії, неготовність громадян співпрацювати з органами влади через інформаційно-комунікаційні технології.

Здійснено аналіз методів взаємодії органів публічної влади та органів самоорганізації населення. Також проведено аналіз особливостей впровадження електронного урядування та запропоновано напрями удосконалення процесу надання електронних послуг на місцевому рівні управління.

РЕФЕРАТ

Тема роботи. Роль виконавчої влади в діяльності місцевого самоврядування (на прикладі виконавчого комітету Конотопської міської ради).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи магістра. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, який містить 67 найменувань. Загальний обсяг дипломної роботи магістра складає 54 сторінки, в тому числі 1 таблиця, 10 рисунків.

Мета роботи – впровадження комплексу механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Об'єкт дослідження – система органів місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – відносини, що виникають між гілками публічної влади в процесі застосування електронного урядування для налагодження їх взаємодії.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності. Історико-правовий метод застосовано під час дослідження аспектів становлення виконавчих органів місцевих рад, аналізу стану наукових досліджень у відповідній сфері. Методи аналізу та синтезу надали змогу визначити місце виконавчих органів місцевих рад в системі органів державного управління, а також виокремити систему виконавчих органів місцевих рад. Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень щодо встановлення статусу та повноважень виконавчих органів місцевих рад. Метод групування застосовано для виокремлення груп повноважень виконавчих органів місцевих рад. Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний,

юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми.

Інформаційна база дослідження: нормативно-правові документи різних рівнів публічного управління, аналітичні матеріали та звіти державних органів та органів місцевого самоврядування, інші інформаційно-аналітичні матеріали, монографічні дослідження та наукові публікації вітчизняних та закордонних вчених, які стосуються питання взаємодії органів публічної влади.

Наукова новизна: набули подальшого розвитку механізми взаємодії публічних органів влади.

Практичне значення одержаних результатів: полягає у тому, що розроблені та науково обґрунтовані в дипломній роботі магістра теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути застосовані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ, ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА, ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	11
1.1 Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні.....	11
1.2 Повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування.....	17
РОЗДІЛ 2 ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	24
2.1 Виконавчі комітети місцевих рад, їх основні функції, повноваження та організація роботи	24
2.2 Сутність та механізм взаємодії виконавчих комітетів міських рад та органів виконавчої влади.....	31
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ КОМПЛЕКСУ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	39
3.1 Комплекс механізмів щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.....	39
3.2 Можливості застосування системи електронного урядування для налагодження взаємодії виконавчого комітету Конотопської міської ради з органами виконавчої влади.....	46
ВИСНОВКИ	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	55

ВСТУП

У більшості демократичних країн світу організацію влади на місцях, тобто управління місцевими справами, здійснюють через відповідні місцеві органи виконавчої влади (державні адміністрації), які призначаються Президентом та вищими центральними органами виконавчої влади, а також через представницькі та виконавчі органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Представницькі органи мають назву органів місцевого самоврядування або муніципального управління.

Актуальність теми. Успіх адміністративних та соціально-економічних реформ залежить від взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади. На сьогоднішній день ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної влади заважає неповноцінний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями; неефективний механізм їх взаємодії; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня. Тому проблема вдосконалення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування є актуальною і впливає на трансформаційні процеси, які відбуваються в державі. Від якості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади між собою дуже часто залежить результативність управління регіоном чи районом.

Теоретичні та методичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади розглядаються в наукових працях багатьох вітчизняних вчених таких, як: В. Бакуменко, Л. Бондарчук, В. Вакуленко, О. Васильєва, С. Висоцька, О. Возний, Н. Гончарук, Л. Гуріна, О. Держалюк, К. Живодьор, Т. Іванова, Ю. Каплан, А. Крусян, Г. Макаров, Я. Малик, С. Малаш, Я. Малик, Н. Мельтюхова, М. Месюк, М. Орлатий, Л.

Приходченко, Л. Прокопенко, О. Пухкал, М. Рикун, С. Серьогін, Н. Фоміцька, В. Фуратов, Ю. Шаров та інші.

Існує ряд невирішених проблем: дублювання функцій органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади, відсутність єдності підходів до вирішення законодавчого забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, перебирання деяких функцій на себе, тому вищезазначене актуалізує тематику дослідження впровадження комплексу механізмів щодо взаємодії публічних органів та можливості їх застосування на прикладі виконавчого комітету Конотопської міської ради для виявлення напрямів подальшого розвитку та впровадження електронної взаємодії.

Метою дипломної роботи є впровадження комплексу механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- охарактеризувати систему місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування в Україні;
- визначити основні функції та повноваження виконавчих комітетів місцевих рад;
- провести аналіз організації роботи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських та районних рад;
- визначити проблеми взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;
- визначити комплекс механізмів взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;
- виявити особливості впровадження та застосування електронного урядування для налагодження взаємодії виконавчого комітету Конотопської міської ради з органами виконавчої влади.

Об'єктом дослідження є система органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є відносини, що виникають між гілками публічної влади в процесі застосування електронного урядування для налагодження їх взаємодії.

Теоретичною та методичною основою дипломного дослідження є наукові публікації провідних вітчизняних вчених, а також практичні узагальнення що містяться в монографічній, спеціальній та періодичній літературі з питань впровадження електронного урядування.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності. Історико-правовий метод застосовано під час дослідження аспектів становлення виконавчих органів місцевих рад, аналізу стану наукових досліджень у відповідній сфері. Методи аналізу та синтезу надали змогу визначити місце виконавчих органів місцевих рад в системі органів державного управління, а також виокремити систему виконавчих органів місцевих рад. Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень щодо встановлення статусу та повноважень виконавчих органів місцевих рад. Метод групування застосовано для виокремлення груп повноважень виконавчих органів місцевих рад. Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми.

Елементами наукової новизни дипломного дослідження є:

- набули подальшого розвитку механізми взаємодії публічних органів влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що розроблені та науково обґрунтовані в дипломній роботі магістра теоретичні

положення, висновки та рекомендації можуть бути застосовані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні – дозвіл територіальній громаді жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду населення декількох сіл, селища та міста — незалежно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції України і законів України. Місцеве самоврядування - це форма публічної влади, що втілюється специфічними суб'єктами - територіальними колективами і сформованими ними органами, має винятковий об'єкт - питання місцевого значення, та відбувається на основі використання окремого виду публічної власності - муніципальної [48].

Місцеве самоврядування виконується територіальними громадами сіл, селищ, міст як прямо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [48].

Територіальна громада села, селища чи міста являється первинним суб'єктом місцевого самоврядування та головним носієм його повноважень та обов'язків [50].

Ради народних депутатів – це органи, що представляють місцеве самоврядування [67].

Як відомо, існують два головних тлумачення поняття “система місцевого самоврядування”. Перший – правовий, ґрунтується на ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон), згідно з нормами якої до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні і обласні ради, які

представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним розподілом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради. Другий підхід, більш широко відомий у наукових колах, викладений у наукових статтях та працях сучасних учених, зокрема В.В.Мамонової. Так, на її думку, “система місцевого – впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв’язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації” [51].

Нинішня система місцевого самоврядування знаходиться у центрі уваги багатьох науковців, і це не випадково. Адже ґрунтовних досліджень вимагають не тільки прикладні сторони функціонування цього устрою, які зумовлені нагальністю реалізації тих чи інших варіантів реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [3].

Більш конкретного вивчення потребують сутнісні риси самої природи місцевого самоврядування та її особливості - фактору системності; місце і статус у контексті публічного управління в цілому. Згадані вище погляди не один раз були представлені представлялися у сучасній фаховій літературі. Чільні сучасні фахівці, досліджуючи місцеве самоврядування, вже звертають увагу на його впорядкований характер. Так, зокрема, на думку В.І.Борденюка, “самоврядування (самокерування, самоуправління) є органічною властивістю, що притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції” [6]. В.В.Мамонова уточнює: “Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою є децентралізованим складником системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів” [4]. Цю думку

поділяє також О.С.Ігнатенко, який, зокрема, зазначає: “Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади прямо і через органи місцевого самоврядування виконують функції і компетентності місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування розрізняють систему місцевого самоврядування взагалі та систему місцевого самоврядування певного села, селища, міста [14].

Якщо система місцевого самоврядування певного села, селища, міста являється суцільним утворенням, то система місцевого самоврядування загалом за своїм характером є впорядкованим комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що репрезентують у районах та областях колегіальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст” [17]. Згідно з діючим законодавством розповсюджувачем права на місцеве самоврядування в Україні є територіальна громада. Відповідно до ч. 1 ст. 1. Закону під територіальною громадою слід розуміти населення, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є окремими адміністративно-територіальними одиницями, або ж за власним бажанням добровільне об’єднання громадян кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Головним питанням публічного управління, пов’язаного із статусом територіальної громади, є різниця потенційних функцій територіальної громади як суб’єкта місцевого самоврядування дійсному дифузійному стану наших громад, які становлять неконсолідовану сукупність громадян. Особливе місце в механізмі місцевого самоврядування приналежить сільському, селищному, міському голові. Сільський, селищний, міський голова який є головною посадовою особою територіальної громади, яка реалізує широкий спектр функцій направлених на задоволення потреб життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень органів

виконавчої влади на певній території та повний перелік інших завдань, передбачених Законом. Однак повна низка проблем управлінського характеру спричиняє не завжди належний рівень кваліфікації посадовців і службовців органів місцевого самоврядування [48].

Увесь комплекс сучасних місцевих рад України можна умовно розділити на три групи, їх зображено на рисунку 1.1.



Рис. 1.1. Комплекс місцевих рад України

Отже, як зображено на рисунку, до першої групи належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради “базового рівня”. Їх основна функція – це представлення територіальної громади відповідного села, селища або міста, утворення власного виконавчого органу, здійснення комплексу повноважень із забезпечення життєдіяльності населеного пункту. У відповідності до закону їх очолює виконавчий орган. Головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, що обирається на прямих виборах [9].

До другої групи належать районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає незалежним суб’єктом місцевого самоврядування. Однозначно, дійсної уваги органам міського самоврядування надає існування у них виконавчого органу. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови,

районної у місті ради – за поданням голови відповідної ради. Від розуміння міським головою грядущого розвитку міста, головних та магістральних шляхів очікуваного зростання залежить не тільки устрій виконавчих органів, але і їх особистий склад. Найважливішим в цьому є забезпечення системного підходу при організації безперервного підвищення кваліфікації виборних і посадових осіб місцевого самоврядування [14].

До третьої групи за представленою вище класифікацією можна віднести районні та обласні ради. Вони не є представницькими органами обласних та районних громад, адже у Конституція України не існує таких громад і Конституція не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що являють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [14] ”. Характерним є те, що голова районної та обласної ради обирається самою радою із складу депутатського корпусу, проходячи тим самим подвійний бар'єр довіри. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше від п'яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по чергово головують на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З погляду забезпечення демократизму при обранні голови ради виникає ціла низка запитань, що стосуються принципів формування тимчасової президії, адже в законодавстві не вказано мінімальну кількість членів тимчасової президії та не визначено принципи встановлення “по черговості” головування [27]. Відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу являється ще однією характерною особливістю. Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Як свідчить аналіз, наведений розподіл

управлінських функцій на регіональному рівні є застарілим, потребує термінової зміни, що викладено в проекті Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Запропонована структура територіальної організації влади, за якої районні і обласні ради отримують власний виконавчий орган, а гілка державної влади буде представлена через систему місцевих державних адміністрацій із трансформованими функціями, видається єдино обґрунтованою на сьогодні, що забезпечить цілісність публічного управління, баланс різних його підсистем, адекватний і виважений розподіл повноважень, відповідність вітчизняного місцевого самоврядування європейським вимогам. Запропоновані процеси трансформації мають відбуватися лише на підставі детального аналізу досвіду функціонування подібних структур в Україні за період децентралізації 90-х рр. ХХ ст. Важливим і не повною мірою використуваним потенціалом місцевого розвитку, елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Їх формування та функціонування регулюються Законом України “Про органи самоорганізації населення” [28]. Однак окремі положення цього Закону потребують змін. Зокрема, організаційно зайвою видається вимога щодо проведення так званих других або повторних зборів громадян, необхідних при утворенні органів самоорганізації населення; чинне законодавство не прописує прямої заборони для них здійснювати господарську діяльність з метою одержання прибутку, що може спровокувати відмивання коштів з місцевого бюджету; не визначеними залишаються питання розподілу майна/коштів після припинення функціонування органів самоорганізації населення. Водночас видається доцільним закріплення на рівні законодавства інноваційних форм взаємодії місцевих рад і органів самоорганізації населення, представлених серед кращих муніципальних практик України. Асоціації органів місцевого самоврядування відіграють значну роль у процесах територіального розвитку і сутнісно, за своєю природою, належать до системи місцевого самоврядування [5]. Їх діяльність, як відомо, регулюється окремим

Законом України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” [45]. Зважаючи на динамічний розвиток суспільства, варто перенести з наукової площини у законодавче поле визнання їх значущої ролі для функціонування системи місцевого самоврядування в Україні і закріпити цей крок, внівши зміни до ст. 5 базового закону, додавши до переліку елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

Отже, система місцевого самоврядування є досить розгалуженою, що визначає вимогу системності для очікуваних реформ. Ключовим інструментом для успішної трансформації системи місцевого самоврядування має бути науковий та інституційний супровід реформ. Для підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування є необхідним забезпечення збалансованості здійснюваних функцій шляхом утворення на регіональному рівні повноцінних виконавчих органів районних і обласних рад та модернізації окремих елементів і розширення їх переліку за рахунок інституційних форм, що на практиці довели свою дієвість [18].

1.2 Повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування

Повноваження органів місцевого самоврядування, як їх права і функцій, в цілому становлять їх повновладність. Функції характеризуються двома факторами: 1) законодавчим закріпленням; 2) спроможністю територіальних громад їх реалізовувати. Законодавче закріплення компетенцій місцевого самоврядування є нормою, проголошеною Європейською хартією місцевого самоврядування [21]. Виходячи з цієї норми принципу держава на рівні закону відмовляється від деяких функцій і відрізняє та наділяє ними місцеве самоврядування. При цьому Хартія не розрізняє місцеве самоврядування за адміністративно-територіальними одиницями, що, відповідно, свідчить про те,

що її норми щодо визначення функцій стосуються всіх органів місцевого самоврядування в Україні, в тому числі і на регіональному рівні [53, 26]. Таким чином, формування повноважень усіх органів місцевого самоврядування в Україні є виключною функцією Української держави на рівні її Конституції та законів. За час розвитку становлення місцевого самоврядування в Україні головними проблемами його становлення науковці і практики нарікають на відсутність достатнього фінансування та невизначеного формулювання повноважень. Всі ці проблеми і питання відповідальності цих органів узагальнено в наукових працях таких вчених, як О.В.Батанов [6], В.В.Кравченко [31], В.І.Мельниченко та ін.

Функції органів місцевого самоврядування відповідно до чинної Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[48] від 21 травня 1997 р. (далі – Закон про місцеве самоврядування) поділені на три види, зображені на рисунку 1.2.



Рис. 1.2. Повноваження органів місцевого самоврядування

Власні повноваження (функції) органів місцевого самоврядування, до системи яких в Україні відносять сільські, селищні, міські Ради та їх виконкоми, районні і обласні Ради, насамперед спрямовані на задоволення прав

і свобод жителів територіальної громади та забезпечення її соціально-економічного розвитку. Звертаючи увагу на відсутність територіальних громад в районах та областях, власні функції районних та обласних рад направлені на вирішення сукупних інтересів, що знаходяться у цих адміністративно-територіальних одиницях громад. Власні повноваження можуть бути успішніше застосовані органами місцевого самоврядування, аніж представниками. Також в законах та теоретичних розробках питання, що узгоджуються територіальними громадами та утвореними ними органами, також називають “питаннями місцевого значення”. До таких питань Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить широке коло повноважень, які поділяються: 1) на виключні повноваження сільських, селищних, міських Рад – вирішуються виключно на сесіях; 2) на повноваження виконавчих органів відповідних Рад. Питання місцевого значення, що становлять виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, передбачені ст. 26 Закону. До питань місцевого значення, що вирішуються виконавчими органами сільських, селищних міських Рад, законодавець відносить досить значні повноваження у багатьох сферах (ч. 1 ст. 27-38). Таким чином, наділення законодавцем повноваженнями не територіальної громади, а органів місцевого самоврядування, передбачає наявність не одного, а кількох суб’єктів відповідальності - рад та їх виконавчих органів. Хоча в Конституції України (ч. 3, 4 ст. 140) сільські, селищні міські голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон про місцеве самоврядування (ч. 1 ст. 5) відносить їх до системи місцевого самоврядування, визначаючи їх як головних посадових осіб територіальної громади (ч. 1 ст. 12) та наділяючи їх відповідним повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення (ст. 42). Передусім ідеться про їх статус розпорядника бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, укладання від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства, а також видання розпоряджень у межах своїх повноважень [48].

Отже, сільські, селищні міські голови виступають як самостійні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення. Згідно зі ст. 75 Закону загальним є правило, відповідно до якого “органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами [1]”.

Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Характерна особливість відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою полягає в тому, що підставою для її настання можуть бути не лише правопорушення, а й інші випадки неправового характеру (в тому числі політичного й морально-етичного). Відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою є результатом порушення ними Конституції або законів України. Цей вид відповідальності застосовується в порядку санкціонування Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад. Відповідальність районних і обласних рад зумовлюється, з одного боку, тим, що частка їх повноважень є похідною від сільської, селищної, міської рад, а з другого – необхідністю делегування частки своїх повноважень районними і обласними державними адміністраціями (ст. 44 Закону про місцеве самоврядування) [48, 18].

Тому, що, по-перше, відсутність територіальної громади на рівні районів і областей робить неможливим застосування щодо них відповідальності перед територіальною громадою.

По-друге, їх відповідальність перед державою за відсутності дієвого механізму державного контролю, крім фінансового за переданими бюджетними коштами, є доволі суб'єктивним моментом.

По-третє, факт порушення Конституції та законів України, прав і свобод громадян може бути встановлений виключно адміністративним судом (щодо порушення конституційних прав і свобод громадян) або судом та органами прокуратури (щодо порушення законів та прав і свобод громадян) за ініціативою фізичних або юридичних осіб, права яких порушені або в інтересах яких вони виступають, у тому числі органів влади.

По-четверте, політичну відповідальність перед державою як таку, що базується на інтересах щодо цих органів, розглядати недоцільно, оскільки держава не може застосовувати відповідальність дискреційно, а повинна діяти лише у спосіб, визначений Конституцією та законами України. За шкоду, заподіяну в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування останні, в тому числі і виконавчі органи рад, відповідальні перед юридичними і фізичними особами у порядку, встановленому Законом про місцеве самоврядування, Цивільним [64] і Цивільно-процесуальним кодексах України. Як зазначає німецький науковець Д.Елерс, безперечно, законодавець з огляду на свої права, може встановити для місцевої громади які-небудь інші повноваження, крім тих, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади та мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення, однак при цьому він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування. Такий підхід свідчить, що громади також можуть вирішувати завдання державного рівня у випадку, коли державі вигідніше використовувати місцеві переваги громад. У Конституції України завдання державного рівня формалізуються як “передані державою на підставі закону повноваження”. У Законі останні отримують назву “делеговані повноваження”. Ними стають повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, передбачені ч. 2 ст. 27–38 за винятком ст. 37). Загальний принцип відповідальності за делеговані повноваження передбачений п. 2 ст. 76, відповідно до якого “органи та посадові особи місцевого

самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади” [42].

Забезпечення реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію закріплених за ними повноважень може бути здійснене в разі дотримання умов, що зображені на рисунку 1.3.

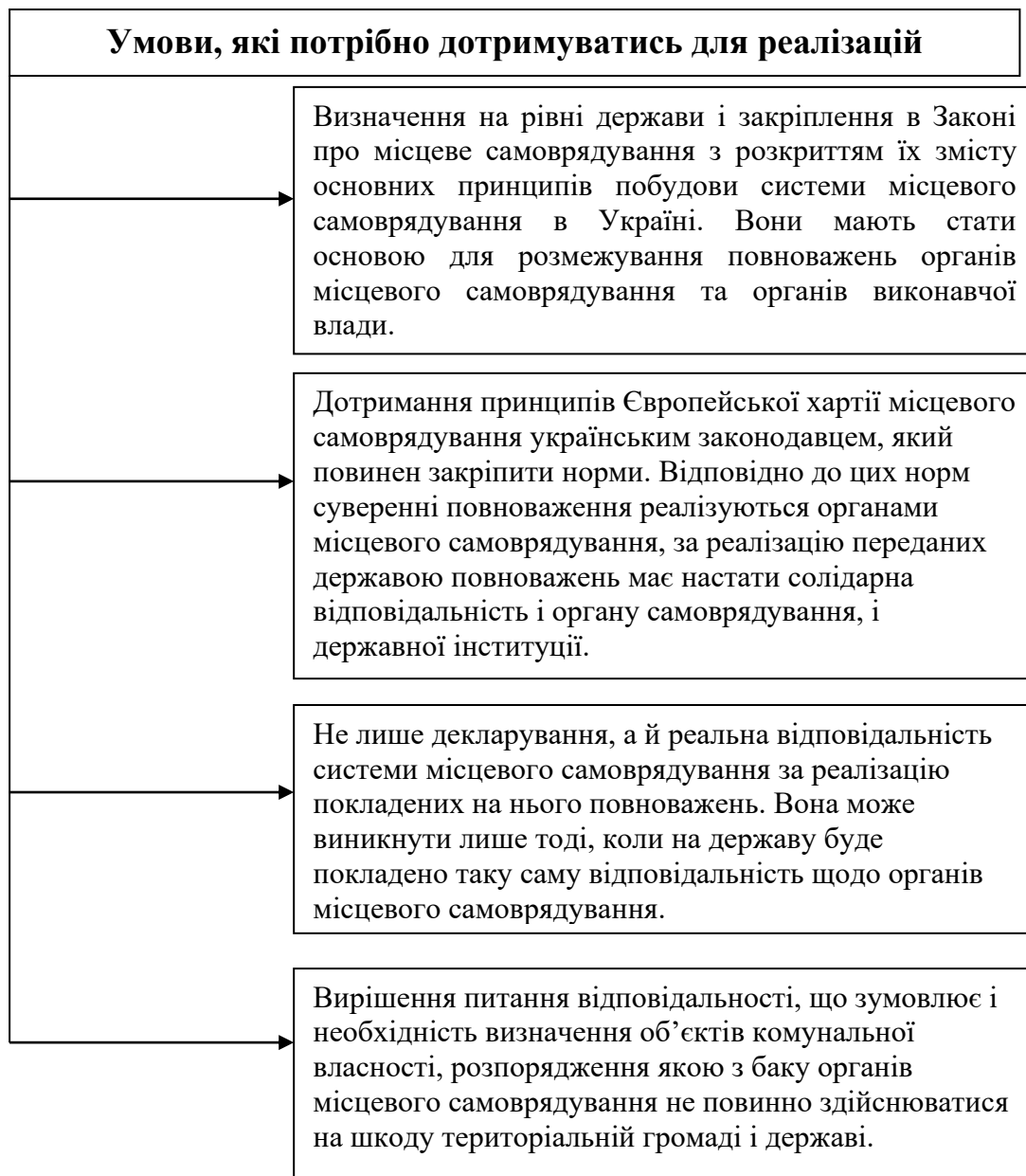


Рис. 1.3. Умови дотримання закріплених повноважень

Отже відповідальність повинні нести органи місцевого самоврядування, що безпосередньо здійснюють делеговані повноваження за правилами, встановленими для притягнення до відповідальності відповідних державних органів, на які чинним законодавством покладається реалізація таких повноважень [43]. Формальний бік відповідальності за реалізацію органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, будучи врегульованим Законом про місцеве самоврядування, нічим не відрізняється від відповідальності за здійснення власних повноважень.

РОЗДІЛ 2 ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Виконавчі комітети місцевих рад, їх основні функції, повноваження, та організація роботи

Відповідно до статей 140 і 141 Конституції України, ст. 11 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі - Закон): "До виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать створені цими радами виконавчі комітети, відділи, управління тощо. У главі 2 Закону визначаються повноваження виконавчих органів цих рад.". Глава 5 цього ж Закону встановлює порядок організації роботи органів виконавчої влади і посадових осіб. У статті 51 глави 5 говориться про виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради, а у статті 52 - про повноваження виконавчого комітету; у 53 статті – про організацію його роботи; у статті 54 - про відділи, управління та інші виконавчі органи рад [48].

На рисунку 2.1 зображено основні функції виконавчого комітету ради.

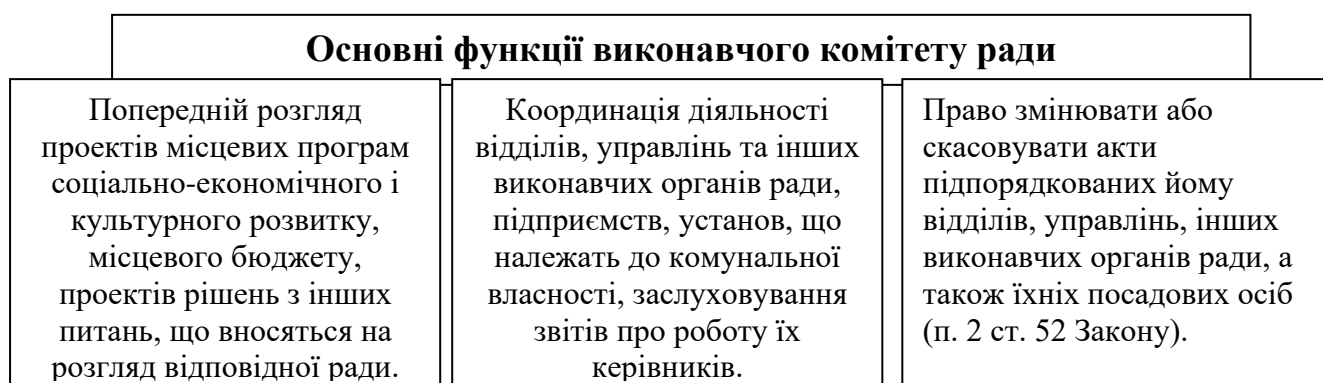


Рисунок 2.1. Основні функції виконавчого комітету ради

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб [48, 50].

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово .

Доскладу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Депутати відповідної ради, крім секретаря ради, не можуть входити до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради - голова відповідної ради [48].

Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету [43].

Класифікація повноважень, що надані виконавчим органам міських рад Законом наведено у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Повноваження, що надані виконавчим органам міських рад

№ п/п	Сфери повноважень	Особливості сфери повноважень
1	Соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку	<ul style="list-style-type: none"> - підготовка програм соціально-економічного й культурного розвитку міст; - розгляд проектів планів підприємств і організацій, що належать до комунальної власності, та тих, що не належать до комунальної власності; - подання до обласних рад необхідних показників і внесення пропозицій до програм розвитку; - статистичний облік громадян; - забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку відповідної території, та інше.
2	Бюджету, фінансів і цін	<ul style="list-style-type: none"> - складання та подання на затвердження раді проекту місцевого бюджету; - встановлення тарифів щодо оплати комунальних, транспортних та інших послуг; - здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету; - здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів; - сприяння здійсненню інвестиційної діяльності та інше.
3	Управління комунальною власністю	<ul style="list-style-type: none"> - управління майном що знаходиться в комунальній власності; - встановлення порядку і здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ і організацій комунальної власності; - погодження кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ і організацій комунальної власності та інше.
4	Житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку	<ul style="list-style-type: none"> - управління об'єктами житлово-комунального господарства; - облік громадян, що потребують поліпшення житлових умов; - реєстрація житлових будинків та гаражних кооперативів; - організація благоустрою міста; - облік і реєстрація об'єктів нерухомого майна та інше.

Продовження таблиці 2.1

5	Будівництва	<ul style="list-style-type: none"> - організація будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства; Розгляд і внесення пропозицій до планів і програм будівництва; підготовка і подання на затвердження ради програм, генеральних планів та іншої містобудівної документації; - надання дозволів на спорудження об'єктів; - прийняття в експлуатацію завершених об'єктів будівництва; - вирішення суперечок з містобудування та інші.
6	Освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту	<ul style="list-style-type: none"> - управління відповідними закладами; - забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; - організація медичного обслуговування та харчування у закладах; - сприяння роботі творчих спілок; - забезпечення доступності та безоплатності освіти та медичного обслуговування; - забезпечення пільгових категорій населення лікарськими засобами; - надання випускникам шкіл допомоги у працевлаштуванні; - забезпечення охорони пам'яток історії та культури та інше.
7	Регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища	<ul style="list-style-type: none"> - підготовка та винесення на розгляд ради пропозицій щодо ставки земельного податку; - підготовка та винесення на розгляд ради проектів місцевих програм охорони довкілля; - здійснення контролю за дотримання земельного і природоохоронного законодавства; - реєстрація суб'єктів права власності на землю; - вирішення земельних суперечок; - погодження проектів землеустрою та інше.
8	Соціального захисту населення	<ul style="list-style-type: none"> - вирішення питань про надання допомоги населенню міста, що потребує її; - підготовка і подання на затвердження ради цільових програм; - вирішення питань щодо надання пільг; - здійснення контролю за охороною праці; - державна реєстрація місцевих благодійних організацій та інше.

Продовження таблиці 2.1

9	Зовнішньоекономічної діяльності	<ul style="list-style-type: none"> - сприяння зовнішнім зв'язкам підприємств, установ і організацій; - укладання і забезпечення виконання договорів з іноземними партнерами; - сприяння в утворенні з іноземними партнерами підприємств; - створення умов для належного функціонування митних органів та інше.
10	Оборонної роботи	<ul style="list-style-type: none"> - сприяння організації призову громадян на строкову військову службу; - бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах; - організація та участь у здійсненні, пов'язаних мобілізаційною підготовкою; - здійсненні заходів щодо військово-патріотичного виховання населення та інше.
11	Вирішення питань адміністративно-територіального устрою	<ul style="list-style-type: none"> - підготовка та винесення на розгляд ради питань щодо найменування вулиць, площ, парків, мостів та інших споруд; - підготовка та винесення на розгляд пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою та інше.
12	Забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян	<ul style="list-style-type: none"> - сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; - звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади; - забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян; - розгляд справ про адміністративні правопорушення; - Зберігання документів Національного архівного фонду та інше.
13	Відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України	<ul style="list-style-type: none"> - розгляд клопотань підприємств, установ та організацій; - підготовка подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента та про присвоєння почесних звань України та інше.

Також виконавчі органи міських рад здійснюють ще й інші надані їм законом повноваження відповідно до статті 40 Закону. Протягом даного скликання ради в місті визначений обсяг повноважень не може змінюватися міською радою без згоди відповідної ради [48].

Основною функцією роботи виконавчого комітету міської ради є засідання. Засідання виконавчого комітету можуть скликатися міським

головою, або його заступником з питань діяльності виконавчих органів ради не рідше одного разу на місяць. Засідання вважається правочинним, якщо в ньому приймає участь більше ніж половина загального складу виконавчого комітету [48].

Документ, що визначає організаційні питання діяльності виконавчого комітету міської ради є регламент виконкому, який затверджується для забезпечення здійснення повноважень, що на нього покладено [56].

Для прикладу розглянемо повноваження та статус виконавчого комітету Конотопської міської ради. Виконавчий комітет – це орган міської ради, що утворюється нею на срок її повноважень, а після їх закінчення він продовжує здійснювати свої повноваження до утворення нового складу виконавчого комітету. Його кількісний склад визначається міською радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією міського голови. Виконавчі органи міської ради – відділи, управління та інші виконавчі органи ради, утворені міською радою у межах затвердженої нею структури для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів ради [38]. До виконавчих органів Конотопської міської ради належать:

1. Виконавчий комітет Конотопської міської ради.

2. Самостійні відділи та управління міської ради, що фінансуються з міського бюджету – управління економіки Конотопської міської ради Сумської області, відділ культури та туризму Конотопської міської ради Сумської області, фінансове управління Конотопської міської ради Сумської області, управління житлово-комунального господарства Конотопської міської ради Сумської області, відділ містобудування та архітектури Конотопської міської ради Сумської області, відділ з питань надзвичайних ситуацій, цивільного захисту населення та взаємодії з правоохоронними органами Конотопської міської ради Сумської області, відділ комунального майна Конотопської міської ради Сумської області, управління соціального захисту населення

Конотопської міської ради Сумської області, відділ освіти Конотопської міської ради Сумської області.

Отже, виконавчий комітет Конотопської міської ради має право розглядати і вирішувати питання, що віднесені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів [48].

Організація роботи виконавчого комітету Конотопської міської ради відбувається наступним чином:

- попередньо розглядаються проекти міських програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, міського бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд міської ради;
- координується діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів міської ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності міської громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;
- рада має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Конотопська міська рада має право прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та міським головою в межах повноважень, наданих їй Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" виконавчим органам міських рад.

У виконавчому комітеті міської ради основною формою роботи вважається його засідання. Засідання виконавчого комітету Конотопської міської ради скликаються міським головою, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – першим заступником міського голови в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правоздатними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету [37].

Виконавчий комітет міської ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні

більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються міським головою.

У разі незгоди міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд міської ради [23].

2.2. Сутність та проблеми взаємодії виконавчих комітетів міських рад та органів виконавчої влади

Створення механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, що являються дієвими, можлива лише за умови чіткого визначення сутності їх взаємодії. Вирішенню цього питання має передувати розгляд значення таких категорій, як «взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади» та їх взаємозв'язку з іншими пов'язаними категоріями.

«Взаємодія» – це обопільний зв'язок між предметами у операціях, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [35]. Це поняття пов'язане з низкою інших понять, насамперед такими, як взаємовплив (вплив, що здійснюється одним на одного, обопільно), взаємодопомога (допомога, що надається один одному, обопільно), взаємозалежність (підпорядкованість один одному, обопільна підпорядкованість між явищами), взаємозв'язок (обопільний зв'язок між двома, або декількома особами, явищами, предметами і т.ін.), взаєморозуміння (обопільне розуміння, порозуміння між ким- і чим-небудь); взаємовідношення (взаємний вияв тих чи інших рис явищ та предметів, що з'являється внаслідок взаємозв'язку, взаємодії і максимально узагальнюючою категорією, що містить усі вказані ранги, – взаємовідносини (взаємини між ким-, чим-небудь; взаємозв'язок, взаємовплив між предметами, явищами) [39].

Взаємодія взагалі означає стан пов'язаності між певними аспектами, що

проявляється через будь-які дії угруповань, організацій, об'єктів тощо.

Для цього дослідження значущим типом взаємодії є й взаємодія конфліктна (процес взаємних не досить позитивних впливів індивідів, угруповань, рухів, партій, країн один на одного, в процесі яких мають діло між собою інтереси, цілі, ціннісні орієнтації суб'єктів інциденту [40]), адже в теперішньому науковому дискурсі взаємовідносини, наприклад, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій аналізують часто з позицій їх недостатньої компетентності, а деколи й інциденту [39].

Акцентовано, що місцеві державні адміністрації де-факто виконують роль і органів державної виконавчої влади, і виконавчих органів місцевого самоврядування (через делегування їм окремих повноважень районних та обласних рад) [40].

Отож, система органів державної виконавчої влади є складовою частиною системи органів державної влади. На сьогодні в Україні вона являється доволі розгалуженою та включає: 18 міністерств, 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, 10 агентств, 6 інспекцій, 24 служби, 3 інші центральні органи виконавчої влади [47], а також місцеві державні адміністрації в кожній області та районі держави.

Н. Мельтюхова, Л. Набока та Н. Фоміцька зазначають що, державна влада та місцеве самоврядування перебувають у відносинах щільної спів дії та взаємовпливу, зумовлених не тільки їх інтегрованістю в максимальну систему публічної влади, але й способами їх як цілісних систем пристосовувати навколишнє їх соціально-політичне середовище до вимог свого існування та зростання.

Вплив устрою місцевого самоврядування на органи державної влади в максимально загальному виді проявляється в тому, що від зусилля та спомагання місцевого самоврядування порядно залежить дієвість здійснення державних функцій. Об'єктивно зумовленим є й ініціативний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Він пов'язаний із

гарантуванням достатності, дієвості, усталеності порядку місцевого самоврядування. Місцева вигода в цьому випадку направляється на одержання обґрунтованих інформаційних, кадрових ресурсів, звершення передбачених законом обов'язків держави в сфері місцевого самоврядування [53].

Окрім управлінських та правових факторів, на взаємодіяння органів місцевого самоврядування та органів державної влади має вплив ціла низка інших факторів: інформаційних, технологічних, фінансових, соціальних, психологічних, мотиваційних та інших. Ефективність їх співдіяння значною мірою залежить від керівних якостей посадовців цих органів, а також рівня вертикальної та горизонтальної взаємодії [24].

Органи місцевого самоврядування можуть співпрацювати з органами державної виконавчої влади прямо, або через асоціації органів місцевого самоврядування. У сьогочасній Україні (станом на 2019 рік) функціонують такі Всеукраїнські асоціації місцевого самоврядування:

1. Українська асоціація районних та обласних рад [45].
2. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» з регіональними відділеннями [45].
3. Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад з регіональними відділеннями [45].

Отже, маємо цілий устрій багаточисленних взаємин і спів дій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. З ціллю установлення потрібного взаємного зв'язку для їх пропорційних дій потрібна приналежна координація роботи. Про узгодження говорять для організації горизонтальних взаємних відносин та спільних дій, побудованих на нормах партнерства та рівності [2].

В Енциклопедії державного управління координація – це метод управління, змістом якого є налагодження між суб'єктами та об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто сполучення двох і більше однорівневих з позиції визначеного мірила дій, що дають можливість

для здобуття запланованого результату [29, 25].

Отже, можна підтримати думку Возного О.С. про те, що спільні дії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади – це порядок організаційних, правових, фінансових, економічних і соціальних горизонтальних, вертикальних та вертикально-горизонтальних взаємозв'язків та узгоджених дій цих органів та їх посадовців, що гарантуються нормативно визначеними послідовними методами і механізмами, а також неформальними методами і зв'язками, з конкретними сукупними цілями [13].

У концепції реформування територіальної організації та реформування місцевого самоврядування в Україні йде мова про правову, організаційну, а також фінансову спроможність місцевого самоврядування [21, 30].

Вищесказане дає нам можливість узагальнити головні елементи моделі для аналізу взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, кількість зв'язків та дій необмежена, вони зображені на рисунку 2.2.

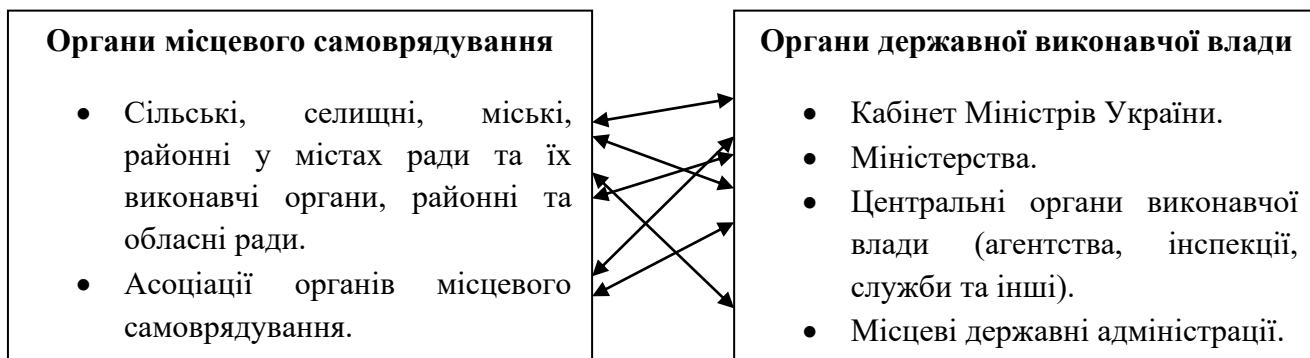


Рис. 2.2. Модель дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади

Отже, структура взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади являється досить нелегкою і багато структурною: органи місцевого самоврядування та органи державної влади в процесі взаємодії можуть вступати у різноманітні горизонтальні і міжрівневі

відносини (між будь-якими ступенями управління державою – національним, регіональним, місцевим). Важливо відзначити, що для взаємодії має бути формалізована мета цих взаємних відносин, без чого неможливо робити наступні кроки та створювати і запроваджувати конкретні управлінські механізми [7, 8].

Вивчаючи поняття «механізм», було встановлено, що його застосовують політологи, соціологи, менеджера для зображення різноманітних явищ і процесів. Так поняття механізму в політичному житті дає можливість пояснити, чому «задекларовані права чи існуючі інтереси суб'єктів суспільно - політичного життя реалізуються в політичній дійсності» [12].

Система взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади по суті являється одним з типів механізмів управління – державного, муніципального, територіального, соціального [32]. Механізм управління – це: 1) спосіб управління, в якому взаємодіють методи, засоби та принципи управління дають змогу на втілення цілей управління [4, 15]; 2) шляхи розв'язання суперечностей явища чи справи в державному управлінні, послідовне втілення цих дій, які ґрунтуються на основоположних правилах, цільовій орієнтації, функціональних операціях з використанням належних їй форм і способів управління [11].

Отож, значущою складовою системи управління (взаємодії) – це метод, що представляє сукупність прийомів (операцій) практичного та теоретичного сприймання й засвоєння явищ природи та громадського життя, що практикується в якій-небудь галузі діяльності [10]; спосіб здобуття якої-небудь мети, вирішення певного завдання або ж комплекс прийомів освоєння дійсності [10].

Методи спільних дій управлінських структур в цілому являють собою систематизований комплекс конкретних кроків та заходів органів влади всіх рівнів щодо узгодження та реалізації тісної співпраці у вирішенні як суцільних, так і повсякденних питань. встановлення методів та їх спрямованість залежить

від форми взаємодії внутрішньої та зовнішньої взаємодії. Методи внутрішньої взаємодії направлені на обмін інформацією, результатами діяльності між структурами. Важлива частина цієї інформації спрямована тільки користування внутрішнього. Вони мають значну відміну від методів внутрішньої спів дії. Основними поміж них є інформування; консультування; делегування; контроль. Співдія органів влади з суспільством (громадськістю) повинна відбуватися на засадах відкритості та прозорості [16].

Представлені у вітчизняних нормативно-правових документах, а також у наукових працях методи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади можна узагальнити [19]. Узагальнені методи, що спрямовані на взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування зображені на рисунку 2.3.

Так, запропоновані методи можна використовувати як базову інструментальну множину, з якої можна обрати потрібні методи для застосування щодо вироблення політики розвитку.

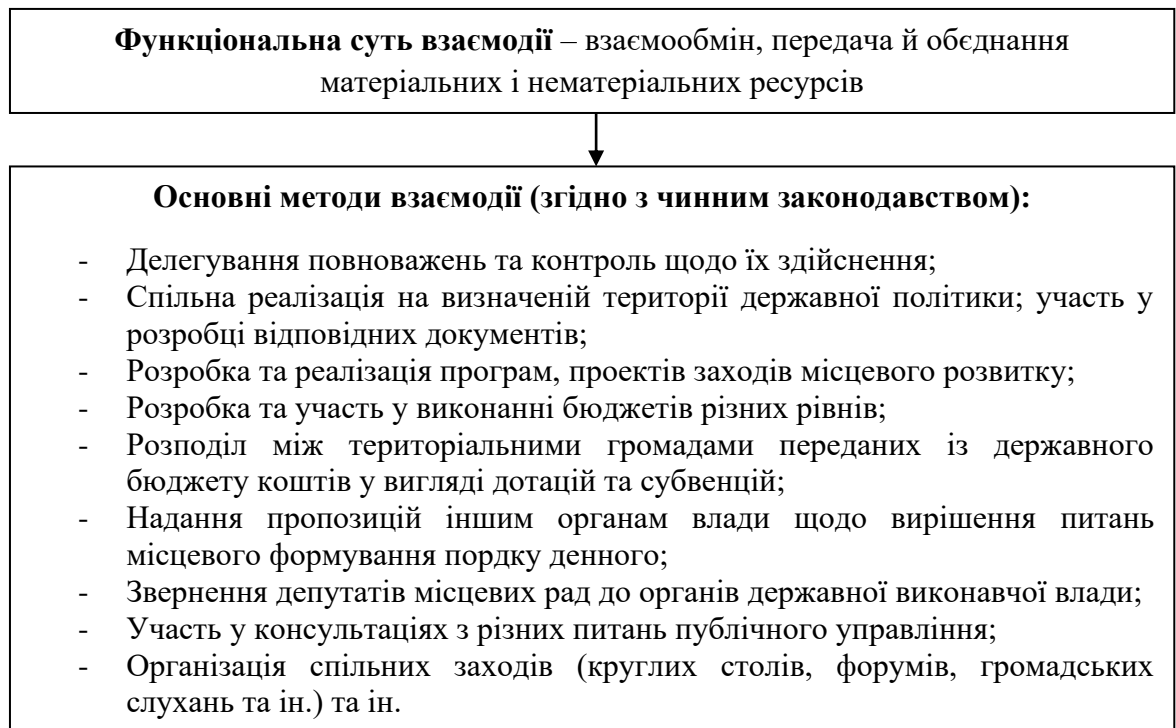


Рис. 2.3. Основні методи взаємодії органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади

Проведений аналіз вищевказаних методів дає можливість відзначити значну складність взаємних відносин і взаємних дій органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, що вказує на необхідність формування методичного підходу до забезпечення певних зв'язків. З цією метою значущим методологічним інструментом є групування систем взаємодії. Різні варіанти компонування методів взаємних дій органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади створюють певні механізми [20].

Принципи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади – це визначені нормативно-правовими документами, а також культурно-ціннісні норми та правила (неписані), обов'язкове дотримання яких сприяє більш високій ефективності їх діяльності [22].

Через те, що органи місцевого самоврядування найбільше взаємодіють з місцевими державними адміністраціями, доцільним є порівняння законодавчо визначених принципів їх діяльності це показано на рисунку 2.4.

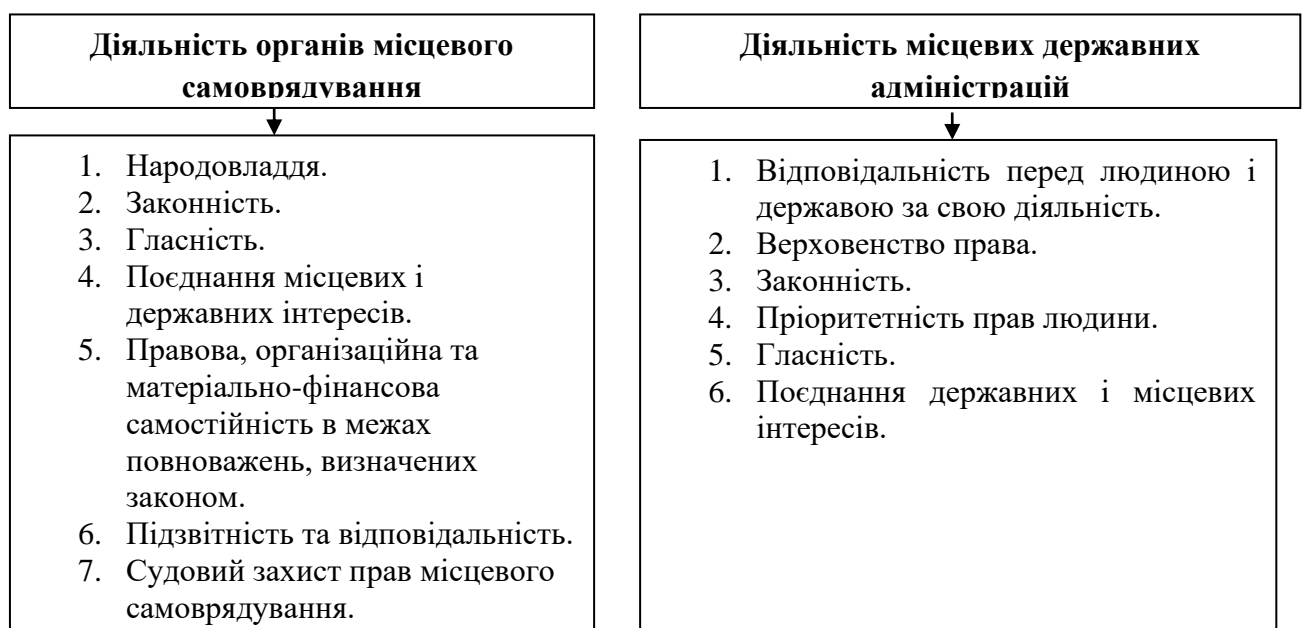


Рис. 2.4. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій

Як видно з рисунку, ідентичними для тих та інших органів є принципи законності, гласності та поєднання місцевих і державних інтересів.

Основним документом, що врегульовує взаємодію і взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, являється Конституція України, що закріпила певні ключові принципи такі, як визнання рівності перед законом, вищої соціальної цінності людини, верховенства права, гласності, визнання міжнародних правових стандартів тощо [33, 34].

Отже, можна зробити висновки, що їх взаємодія будується лише у законодавчо визначені способи та є досить гнучкою, адже державні та місцеві інтереси є змінними. Тому органи місцевого самоврядування мають більшу можливість в налагодження взаємних дій з органами державної виконавчої влади.

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ КОМПЛЕКСУ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

3.1 Комплекс механізмів щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади

До взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади слід підходити системно із застосуванням комплексу механізмів їх взаємодії задля повноцінного задоволення потреб громади [36, 41].

Можна виділити головні групи механізмів взаємодій з їх характеристикою, які зображені на рисунку 3.1.

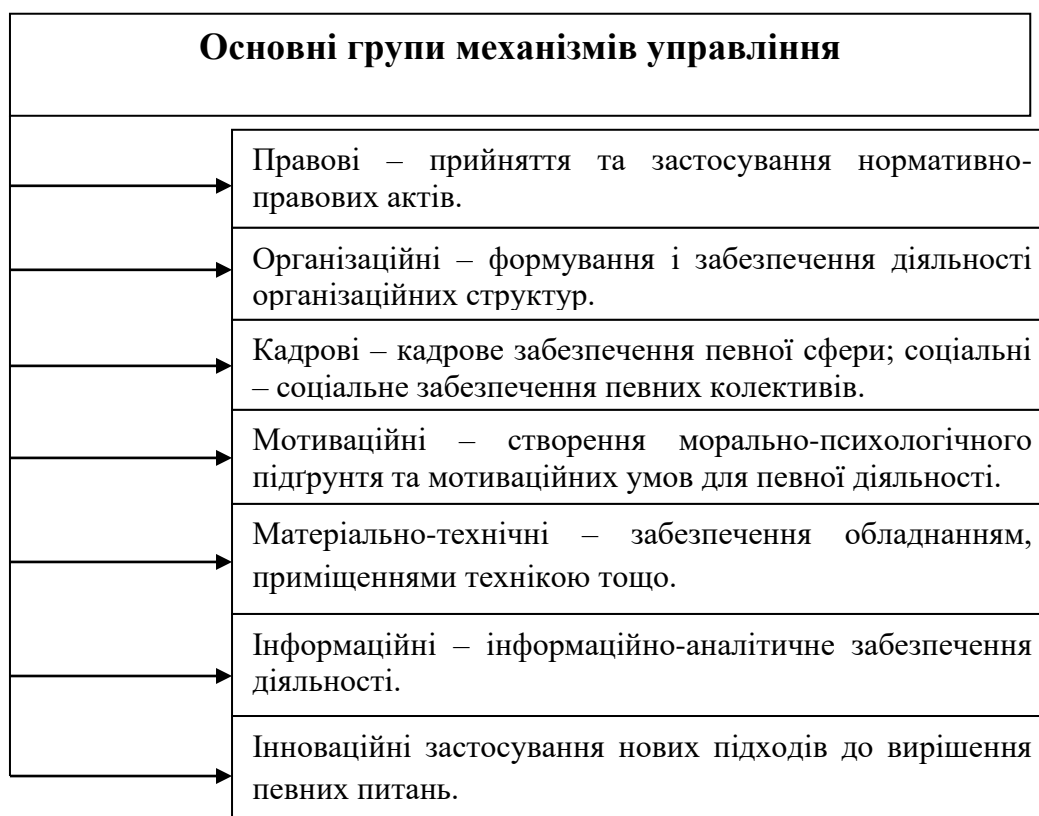


Рис. 3.1. Основні групи механізмів взаємодії

Отже ці механізми взаємодії складають цілий комплекс механізмів які потрібні для повноцінної взаємодії органів місцевого самоврядування та

органів виконавчої влади [58]. Виходячи з вищезазначеного ми можемо скористатися класифікацією цих механізмів задля створення комплексу механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, що дасть нам можливість на місцевому рівні налагодити зв'язок між громадою міста та виконавчими органами, тобто мешканців міста та виконавчого комітету Конотопської міської ради [62].

Тепер розглянемо більш детально кожен механізм управління окремо[54].

Правовий механізм включає в себе:

1. Закони України та нормативно-правові акти загальної дії, які являються головними для забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з громадою, та дають можливість громаді брати участь в управлінні суспільними справами міста.
2. Нормативно-правові акти локальної дії, які регламентують участь громади у питаннях місцевого значення – проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, місцеві ініціативи, електронні петиції громадський бюджет тощо.
3. Державні стратегії і програми щодо місцевого самоврядування, регіонального розвитку й становлення громадянського суспільства, основною задачею яких є забезпечення досягнення очікуваних соціальних та економічних результатів [44].
4. Регіональні та місцеві стратегії і програми регіонального розвитку. До таких програм відносяться програми розвитку місцевого самоврядування, але, на жаль, її не прийнято на державному рівні. Це свідчить про вагомість взаємодії політики центрального рівня, та про важливість організуючого начала центральної влади для всієї країни та обласних рад і державних адміністрацій для такої діяльності в регіонах.

Організаційний механізм управління базується на принципах, які втілюються через інструменти, заходи, кроки.

Ефективність взаємодії органів виконавчої влади з громадою міста значною мірою залежить від принципів взаємодії, які визначаються її організаціями, установами та підприємствами.

Пропонуємо наступні кроки, які за сприяють в реалізації визначених механізмів [57]:

- змінити взаємовідносини між владою та населенням міста («влада-населення») з залученням населення до вирішення місцевих проблем;
- підвищити рівень обізнаності громадян щодо їх прав/обов'язків у своєму місті; підвищити роль місцевих засобів масової інформації в інформуванні громади міста щодо актуальних проблем;
- сформувати у громадян запит на ефективну місцеву владу, що має призвести до створення відповідної позиції;
- забезпечити високий рівень партнерства між державною владою та органами місцевого самоврядування. [98]

Отже, дуже важливим є те, що потрібно створити умови для участі громади в управлінні справами суспільного значення.

Механізм кадрового забезпечення створюється та формується на основі того, без належно підготовлених кадрів неможливе вирішення будь-яких питань. Кадровому забезпеченню необхідні спеціально підготовлені посадові особи та громада за єдиною програмою, що забезпечить єдине розуміння підходів, інструментів та механізмів, а отже налагодить їх взаємодії між собою.

Посадові особи мають можливість навчатися та підвищувати свою кваліфікацію через навчальні заклади України за сприяння багатьох вітчизняних, рідше міжнародних, організацій. Але, становлення на всіх рівнях публічного управління, а не просто державного, неможливо, якщо громада не матиме відповідну компетентність з публічного управління. Потрібно актуалізувати інклюзивні підходи до навчання, де в групах, що навчаються є представник кожної сторони [61].

Дуже важливим є підбір кадрів, що будуть здійснювати взаємодію та втілювати заходи місцевої політики. Отже, всі посадовці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повинні володіти високою комунікативною компетентністю та вміти підбирати кадри.

Соціальний механізм насамперед це система взаємодії між громадянами та організаціями. Він існує задля соціального розвитку і капіталу.

Основним в цьому механізмі є: соціальні цінності, соціальна взаємодія з громадянами, що зумовлює довіру до інших громадян та організацій.

Задля підвищення рівня капіталу під час взаємодії органів місцевого самоврядування, громади та органів виконавчої влади пропонуємо наступний механізм, що зображений на рисунку 3.2.



Рис. 3.2. Механізм підвищення рівня капіталу

Цей список можна ще продовжувати, адже всі механізми, що застосовуються органами публічної влади, в якійсь мірі можуть впливати на соціальний капітал. Але, хочеться зазначити, що такий механізм взаємодії краще формується у відносинах горизонтального характеру та за умови спрощеного доступу до взаємодії.

Наступним є мотиваційний механізм, він передбачає створення мотиваційних та морально-психологічних умов для взаємодії, задля того щоб всі учасники взаємодії мали вигоду та інтерес від цієї взаємодії, мотивували б один одного задля спільної праці.

Механізм стимулювання є наступним:

- задля вигоди обох сторін, потрібно визначити спільну мету;
- для спільної співпраці потрібно укладати угоди, в тому числі і усні;
- через виступи та публікації у ЗМІ, бесіди сформувати уявлення про вигоду взаємодії між обома сторонами;
- створення та упровадження проектів, які б демонстрували для чого потрібна взаємодія тощо.

Існують різні мотиви задля налагодження зв'язку, до них відносяться – отримання професійних результатів, отримання нових знань і досвіду, розширення кола осіб для спілкування, підвищення самооцінки.

Інформаційний механізм включає в себе збільшення обсягу інформації, її опрацювання та розуміння ситуації [46]. Налагодження цього механізму дає можливість збільшити рівень знань серед громади що потягне за собою вирішення практичних питань. Цей механізм включає в себе наступне:

- залучення людей, що добре орієнтуються в тих чи інших питаннях;
- створення спільних груп які можуть аналізувати подану інформацію;
- утворення робочих консультаційних груп;
- можливість спільно контролювати організацію деяких питань;
- обмін інформацією;

- спільне навчання з питань участі громадян в самоорганізації населення та підготовка звітів, матеріалів що несуть в собі інформацію щодо важливих питань;
- організація та створення інформаційної бази даних;

Для задоволення потреб в техніці (обладнанні), приміщеннях, канцелярії тощо існує механізм матеріально-технічного забезпечення. Органи місцевого самоврядування фінансуються з місцевого бюджету, а державні виконавчі органи з державного, тому доволі часто їх умови у плані матеріально-технічного забезпечення суттєво відрізняються, що дуже негативно впливає на налагодження взаємних відносин. Отож, виникає необхідність забезпечувати ці потреби таким чином, щоб ці умови були більш-менш подібні та давали можливість для ефективної співпраці. [55]

Хочеться виділити інноваційний механізм взаємодії органів виконавчої влади з громадою міста. Цей механізм включає в себе всі інноваційні заходи, що розроблені на основі наукового досвіду. Для прикладу хочеться розглянути окремі елементи цього механізму.

База міських ініціатив MISTOSITE є інноваційною для нашої країни. У грудні 2019 року в ній містилося 816 ініціатив та 20 міст у різних напрямленнях, навіть така база є корисною у запровадженні її у інших містах. Її потрібно розширювати та розвивати.

Також розпочато запровадження електронних громадських слухань. На даний момент в Україні не дуже ефективно налагоджена співпраця органів місцевого самоврядування та громади. Для вирішення такої проблеми потрібно застосовувати та розширювати доступ до інформації та послуг на основі новітніх інформаційних технологій. [55]

Електронні петиції, партисипаторне бюджетування («РеґіонНет») теж можна віднести до інноваційних механізмів взаємодії.

Дуже важливим у процесі взаємодії органів виконавчої влади та громади міста є функціонування офіційних сайтів державних адміністрацій. Офіційні

сайти рад створені та функціонують майже по всі Україні. Але не всі створені сайти державних адміністрацій доступні для громади міста, та не є простими у використанні. Для позитивної взаємодії влади та громади міста необхідно удосконалювати офіційні сайти та робити їх доступними для кожного громадянина, наповнювати їх корисною та актуальною інформацією про діяльність органів виконавчої влади та актуальними питаннями що стосуються життєдіяльності міста. Що можливо призведе до більш тісної та продуктивної взаємодії влади та громади при вирішенні актуальних питань міста.

У 2015 році волонтерами спільно з громадською організацією ICT Competence Center було запущено у дію інтернет-портал «iGov», який розроблявся задля боротьби з корупцією та вдосконалення певних послуг в державних органах та органах місцевого самоврядування. Розроблявся він ІТ-спільнотою, в якій працювало близько 1,5 тисячі волонтерів. Вперше він запрацював у Дніпрі та Дніпровській області. Цей портал досить швидко розвивається та розширює перелік послуг, які можна отримати через нього. Уже у 2018 році його офіційно передали у державну власність, а саме на баланс Діпровської державної адміністрації. На сьогоднішній день він успішно працює у вигляді пілотного проекту з електронного урядування. На базі якого успішно створюються місцеві портали електронних послуг. Такий механізм значно спрощує взаємодії влади з громадою.

Отже, за рахунок використання інноваційних інструментів можна значно поліпшити взаємодію органів державної влади, громади та органів місцевого самоврядування. Для цього потрібно підготувати фахівців органів публічної влади та представників громадськості у сфері інноваційного менеджменту та проектування соціальних інновацій [63].

Упровадження в практику таких механізмів дасть можливість вийти на новий рівень взаємодії органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громади, така взаємодія буде більш ефективною та результативною [60].

3.2. Можливості застосування системи електронного урядування для налагодження взаємодії виконавчого комітету Конотопської міської ради з органами виконавчої влади

На сьогоднішній день в Україні впроваджується нова система суспільних відносин, основною задачею якої є відновлення демократії, покращення знань та правильне подання інформації. Це дає можливість переходу суспільства до моделі постіндустріального, тобто інформаційно-обізнаного суспільства. Тому, за умов стрімкого розвитку інформаційно-комп'ютерних технологій (ІКТ) доцільним є використання механізмів і рекомендацій під час взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, без яких унеможлиблюється процес розвитку демократичної держави [65].

На сьогоднішній день ІКТ можуть використовуватися для ефективної взаємодії між різними гілками влади, що ефективно використовуються в європейських країнах. Підвищуючи ефективність комунікації (політичної, управлінської), доступність надання адміністративних послуг, та зменшення їх вартості, ІКТ відіграють важливу роль в органах місцевого самоврядування, що прагнуть розвиватися.

На практиці запровадження електронної взаємодії передбачає можливості, що зображені на рисунку 3.3.

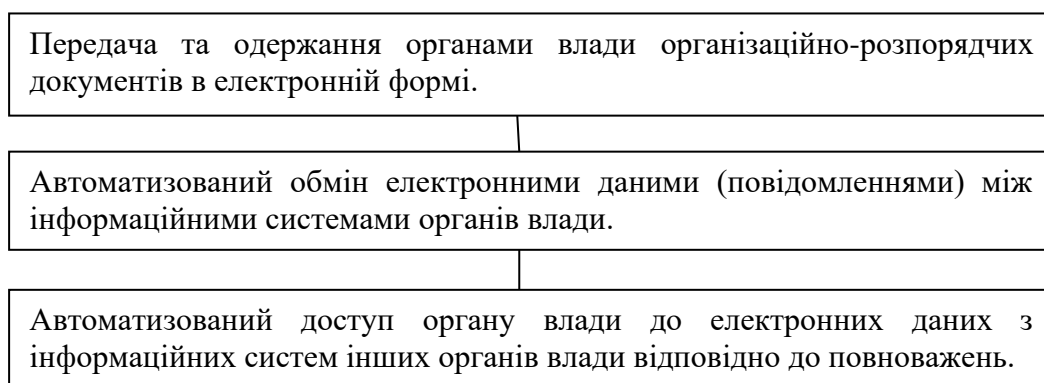


Рис. 3.3. Можливості запровадження електронної взаємодії

Система електронної взаємодії є основою для впровадження в нашій державі електронного урядування, що дозволить: підвищити оперативність та якість роботи, запровадити електронні послуги, доступ до реєстрів та баз даних органів влади, зменшити корупцію, спростити процедуру адміністративних послуг та подолає бюрократію. Наразі до системи електронної взаємодії органів публічної влади підключено 782 органи влади, установи, організації [66].

"Електронне урядування — форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян" [59].

Створено значну кількість програм, що дозволяють обмінюватися інформацією та файлами, а також спільно корегувати документи. На прикладі взаємодії виконавчого комітету Конотопської міської ради, органів державної виконавчої влади та громади міста, пропонуємо розглянути можливість впровадження певних сервісів.

Для взаємодії органів виконавчого комітету Конотопської міської ради з громадою міста та органами державної виконавчої влади пропонуємо розглянути можливість впровадження системи «Трембіти», послуги якої було запущено в Україні у 2017 році. Система «Трембіта» надає можливість подолати корупцію, децентралізувати владу та можливість кожному мешканцю міста відчувати себе європейцем. Завдяки цій системі будь-який публічний орган, у відповідності до своїх повноважень, має змогу підключитися до інформаційного ресурсу та отримувати певний набір інформації – як автоматично, так і в ручному режимі. Для оформлення запитів автоматизованими системами доцільним буде використання автоматичного режиму, а для використання ручного режиму передбачає – розгортання на боці запитувача інформаційного сайту, що дасть змогу формувати запити й отримувати необхідні результати. Ці два режими вимагають надійної

ідентифікації користувача за допомогою електронного цифрового підпису, а для надійної ідентифікації системи – електронної печатки власника системи.

Всі повідомлення, що передаються цією системою являються зашифрованими відповідно до криптографічних стандартів.

Наприклад при впровадженні цієї системи громадяни, можуть скористатися нею при оформленні допомоги при народженні дитини. Якщо зараз для отримання вказаного виду допомоги у місті Конотоп потрібно подавати пакет документів, включаючи свідоцтво про народження дитини, до Міністерства соціальної політики через управління соціального захисту населення у місті, то з впровадженням системи «Трембіта» цей процес значно спрощується. Батьки новонародженої дитини можуть оформити допомогу вказавши номер свідоцтва в управлінні соціального захисту населення у місті, а вже далі за номером свідоцтва формується автоматичний запит в електронний реєстр і інформація одразу перевіряється. Також батьки можуть оформити допомогу онлайн в електронному кабінеті за допомогою електронного цифрового підпису, і процес займатиме 1 робочий день замість 10 днів. Через систему «Трембіта» можна оформити велику кількість послуг.

Також існує можливість запровадити вищезгадану систему для центру надання адміністративних послуг Конотопської міської ради. Вона надає можливість доступу до реєстрів центральних органів виконавчої влади і значно розширить можливості у наданні послуг. Але використання цієї системи значно залежить від підключення «Трембіти» до інших державних реєстрів. Цей процес є поступовим та вимагає технічних та організаційних рішень.

Також система «Трембіта» дасть можливість інформаційним ресурсам державних органів виконавчої влади та виконавчого комітету Конотопської міської ради безпечно обмінюватись електронними повідомленнями між собою. Це покращить якість та швидкість взаємодії між ними та приведе до більш швидкого опрацювання інформації та прийняття ефективних управлінських рішень, які потягнуть за собою стрімкий розвиток життєдіяльності міста.

На сьогоднішній день без е-взаємодії в системі “органи місцевого самоврядування – органи державної виконавчої влади – громадяни” неможливе пришвидшення сталого розвитку України. Розвиток е-взаємодії вимагає підготовлених кадрів, розроблення спеціальних механізмів та підходів, належного ресурсного забезпечення. Усе це повинно насамперед відобразитися у відповідному базовому документі – концепції, яка б розкрила системний підхід до організації е-взаємодії.

ВИСНОВКИ

Однією із найактуальніших і невідкладних проблем у побудові сучасної демократичної, конкурентоспроможної і єдиної Української держави, забезпеченні її сталого економічного розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а саме формування ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження механізмів демократії на місцях, приведення їх у відповідність з європейськими засадами і світовими стандартами.

Взаєморозуміння, комунікація, об'єднання, взаємодопомога та конкуренція – всі ці складові входять до взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Взаємодія що базується на потребі досягнення спільних цілей, крім тих методів, що визначені нормативно-правовими документами, може бути забезпечена неформальними методами взаємодії, що утворюються відповідно до інтересів учасників процесу. Під час розробки управлінських рішень щодо розвитку міста, ці методи мають бути враховані.

Для посилення взаємодії органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громади міста необхідно спрямувати взаємодію всіх сторін на розвиток громадської ініціативи, залучення громадян до розробки рішень щодо місцевого розвитку та держави в цілому.

Беручи до уваги важливі елементи механізму управління, визначено, що взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади – це насамперед упорядкована сукупність спільних дій та заходів, що відбуваються завдяки визначенню принципів з використання комплексу

методів, принципів та засобів взаємодії для налагодження співпраці між ними з метою вирішення важливих і оперативних питань.

Основними методами взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на основі нормативно-правової бази є: делегування повноважень; місцеві ініціативи; прийняття рішень місцевих рад; звернення до суду; затвердження програм регіонального розвитку та програм місцевого розвитку та бюджетів; розподіл коштів між територіальними громадами, які передані з державного бюджету у вигляді дотацій та субвенцій; представництво громад у відносинах з державними органами; надання кваліфікованих консультацій та інше.

Спільні заходи (круглі столи, форуми, наради, семінари, конференції та інше), спільне навчання, обмін інформацією, організація яких відбувається завдяки сучасним технологіям, є вкрай важливим елементом у налагодженні позитивної взаємодії всіх сторін.

Впровадження спеціального комплексу взаємодій на сьогодні являється головним завданням у формуванні взаємодії органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громади. Для цього необхідно розробити заходи в Державній стратегії регіонального та місцевого розвитку, а також передбачити окремий розподіл цих заходів. При цьому потрібно враховувати ще й те, що Хартії багаторівневого врядування в Європі, що дають можливість налагодити ефективну взаємодію, є вкрай важливими у цьому питанні.

Ефективна взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в великій мірі залежить і від принципів. Та, на жаль, принципи які представлені в документах та наукових працях багатьох дослідників цього питання, обговорюються досить активно в колах науковців, а от принципи, носіями яких є народ, на сьогоднішній день не мають стільки уваги в науці державного управління. Отож, органам місцевого самоврядування слід звернути на них увагу під час реалізації тих чи інших спільних завдань з

органами виконавчої влади, адже їх реалізують громадяни, що мають певні свої вподобання, розуміння та інтереси. Тому, враховуючи принципи, носіями яких є громада, дає можливість ефективного та позитивного розвитку їх взаємодії.

Сьогодні існує чимала кількість принципів, які пропонує сучасна вітчизняна наука, які можливо застосовувати як базу даних при вирішенні конкретних управлінських питань. Потреба в цьому зумовлена особливістю кожної управлінської ситуації та набором принципів, які є індивідуальними, її учасників. Виходячи з цього створено алгоритм комплексу механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Провівши аналіз удосконалення взаємодії між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадою можна зробити висновки про успішне впровадження механізмів взаємодії.

На сьогоднішній день в Україні уже створено певні елементи механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, що спрямовані на позитивну і ефективну взаємодію з громадою. Але ж існує низка проблем, зокрема, програми розвитку місцевого самоврядування.

З'ясовано, що механізм делегування повноважень не є удосконаленим, а отже і не являється ефективним для сьогодення, тому для вирішення цієї проблеми потрібно реформувати децентралізацію влади. При дублюванні повноважень не буде виникати проблем, за умови налагодження взаємодії. Найголовнішим є комунікативні механізми та особисті якості осіб, що залучені до взаємодії.

Інформаційному механізму потрібно приділити особливу увагу, адже його метою є належне інформування щодо участі громади в місцевому самоврядуванні. При удосконаленні інформаційного механізму слід враховувати те, що кожен громадянин повинен мати можливість більш простого доступу до інформації, що направлена на стимулювання громади до участі у місцевому самоврядуванні та вирішенні проблем місцевого значення. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої

влади в більшій мірі спрямована на вирішення ситуаційних проблем, аніж на формування стратегічних умов розвитку місцевого самоврядування, до яких належить взаємодія органів місцевого самоврядування та громади міста.

Також встановлено, що сильною стороною правового механізму, що діє в Україні являється сформованість законодавства, а слабкою стороною є не досить потужне програмне забезпечення та його якість.

Удосконалення потребує і організаційний механізм взаємодії, який складається з структури і процедури діяльності, для цього необхідно розширювати форми та методи роботи.

Механізми кадрового забезпечення пропонується вдосконалювати шляхом підготовки кадрів, підвищення кваліфікації та надання консультативних допомоги з боку органів державної виконавчої влади.

Механізм соціальної взаємодії включає у себе певні заходи (спілкування, довіра, спільні цілі та інше), що забезпечують ефективну взаємодію.

Під час формування мотиваційного механізму варто враховувати те, що певні сторони іноді не мають мотивації для взаємодії, оскільки не усвідомлюють наскільки вона є важливою. Тож, насамперед, потрібно інформувати про результат взаємодії.

Матеріально-технічний механізм повинен формуватися з урахуванням фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, але на сьогоднішній день створено ефективну базу для організації взаємних відносин, суб'єктами якої (міжнародні організації та громадські організації) об'єднавшись можуть це забезпечити.

Найскладнішим є інноваційний механізм взаємодії, адже він вимагає певних знань та навичок. В той же час в Україні вже вводиться інноваційний досвід взаємодії, що, сподіваємося, буде поширюватися в усіх містах. Цей механізм можна розглядати з різних точок зору: передумови, що можуть впливати на його появу та успішне впровадження; механізму його впливу на результативність взаємодії.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки, що в нашій державі все ж таки розвиваються правові основи для розвитку електронного самоврядування, але недосконалим в цьому питанні є недостатньо сформована та розвинута інформаційна інфраструктура органів місцевого самоврядування.

Можна виокремити наступні складові електронної взаємодії щодо її розвитку: е-інформація, е-консультація, е-прийняття рішень, е-ініціатива, е-контроль, е-делегування. Відомо, що вже напрацьовано цілу низку механізмів, які можна застосовувати в цих підсистемах, а вони в свою чергу можуть бути застосовані щодо всіх учасників взаємодії. З метою забезпечення успішної взаємодії всіх сторін запропоновано в процесі становлення в Україні е-самоврядування визначити Державне агентство з питань електронного урядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / В. Б. Авер'янов. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 49 с.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – С. 146–177.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / [заг. ред. В. Г. Яцуби]. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – 321 с.
4. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / [заг. ред. А. П. Яценюка]. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 608 с.
5. Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: наук.-практ. посіб. / [ред. В. В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 653 с.
7. Берданова О. В. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади України з громадськістю / О. В. Берданова, М. В. Кондратенко // Публічне управління та адміністрування: розвиток і впровадження : матеріали наук.-практ. конф. молодих вчених за міжнар. участю, Київ, 17 листоп. 2016р.
8. Бондарчук Л. В., Урбанович В. А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Журнал Науковий огляд. № 11 (21), 2015.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oaji.net/articles/2016/797-1453990192.pdf>

9. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
10. Брижань І. А. Умови та чинники переходу України до моделі сталого розвитку / І. А. Брижань // Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. – 2013. – № 1. – С. 128–133.
11. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. Донецьк : Юго-Восток, 2009. 436с.
12. Ватченко О. Б. Механізм сталого розвитку регіонів / О. Б. Ватченко, В. М. Ільченко // Наук.вісн. НЛТУ України : зб. наук.-техн. пр. – Львів : РВВ НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.19. – С. 205–212.
13. Возний С.О. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Київ. 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/41e36680-a76c-4f04-a824-e1c9d271810>
14. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади: напрямки змін : монографія / Ю. І. Ганущак ; за заг. ред. В. С. Куйбіди ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : Астролябія, 2013. – 166с.
15. Гірняк М. В. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю / М. В. Гірняк ; Укр. асоц. місц. та регіон. влад, Укр. акад. друкарства, Львів. міська рада. – Львів : Каменяр, 2004. – 58 с.
16. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика, 2011, №3(7). – С. 31–38.
17. Гордєєв О. К. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місц.

- самоврядування” / О. К. Гордєєв ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2014. – 20 с.
18. Гошовська В. А. Вибори до органів місцевого самоврядування та їх вплив на систему державного управління [Електронний ресурс] / В. А. Гошовська, О. В. Рублюк // Державне управління: теорія та практика : електр. наук. фах. журн. – 2010. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/> 110
19. Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування / І. Демченко // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – 2011. – № 10. – С. 386–390. – Серія “Право”.
20. Дерун Т. М. Взаємодія суб’єктів місцевого розвитку як інструмент відновлення соціально-економічного потенціалу малих міст / Т. М. Дерун // Упр. сучас. містом. – 2008. – № 1–12 (29–32). – С. 262–274.
21. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія, 2012. – 128 с.
22. Жовнірчик Я. Ф. Напрями підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень / Я. Ф. Жовнірчик // Сучасні проблеми державного та муніципального управління: міжнар. наук.-практ. конф., 3 квіт. 2015 р. : [у 2 част.] / за заг. ред. О. І. Дачія, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К. Видавничо-поліграф. центр Академії муніцип. управління, 2015. – Ч. 2. – С. 97–98.
23. Іванова Т. В. Організація місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т. В. Іванова. – К. : ВД «Професіонал», 2005. – 111 с.
24. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с. 111
25. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. –

- К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування /наук.ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – НАДУ, 2011. – 630 с.
26. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. : Хартія Ради Європи // Зб. договорів ради Європи : офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – С. 190–205.
27. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 400 с.
28. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ : монографія / кол.авт. : І. В. Козюра (кер.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук та ін. ; Ін-т проблем держ. упр. та місц. самоврядування Нац. акад. держ. упр.
29. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.- ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 157–159.
30. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/>
31. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід / Т. А. Кравченко // Теорія і практика державного управління. –2015.– № 1 (48). – С. 159–165.
32. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб / А. Р . Крусян. – Одеса : Вид-во «Юридична література», 2001. – 162с.
33. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.- аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-

- правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
34. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні/Г.В.Макаров,О.М.Держалюк,Ю.Б.Каплан;зазаг.ред.Г. В. Макарова. – К. : Нац. інститут стратег. досліджень. – 2011. – 54с.
35. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління : зб. наук. пр.. – 2015. – Вип. 43. – С.295–302.
36. Мамонова В. Концепція “Good governance” в Україні: особливості механізму виконання завдань” / В. Мамонова, І. Вишлова-Пилєва // Зб. наук.пр. Донец.держ. ун-ту упр. – Донецьк : “Державне управління”, 2011. – Вип. 194. – Т. XII.
37. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування / В. В. Мамонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.
38. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С. В. Майстро // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_1_33
39. Методичні підходи до підвищення результативності взаємодії органівдержавногоуправліннятамісцевогосамоврядування/уклад.: Н.М.Мельтюхова,Л.В.Набока,Н.В.Фоміцька;зазаг.ред.Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ , 2013. – 48с.
40. Месюк М. П. Взаємодія як визначальний принцип у відносинах органів державної влади та громадянського суспільства / М. П. Месюк // Економіка і держава. – 2011. – № 6. – С.23–27.

41. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.
42. Нестеренко А. С. Проблеми розмежування власних та делегованих повноважень органів влади місцевого рівня / А. С. Нестеренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – № 2. – С.72-78.
43. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи / Л. Полях // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С.163–166.
44. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
45. Про асоціації місцевого самоврядування: Закон України № 1275-VI від 16.04.2009 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
46. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 01.06.2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>
47. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
48. Про місцеве самоврядування в Україні: № 280/97-ВР від 21.05.1997. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
49. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 рр.»: Закон України № 537-V від 09.01.2007– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/>
50. Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625-III від 11.07.2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
51. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 07.06.2001 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
52. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р від 20.09.2017р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

53. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // *Голос України*. – 1997. – 19
54. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Г. Пухкал ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Київ. ун-т, 2010. – 288 с.
55. Семенченко А. І. Сучасні проблеми підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців України щодо технологій електронного урядування / А.І.Семенченко, І.Б. Жилияєв, Т.О. Власюк // *Стратегічні пріоритети. Серія “Політика”*. – 2016. – №1(38). – С. 31–42.
56. Сидорчук Л. А. Система та рівні місцевого самоврядування: порівняльний аспект / Л. А. Сидорчук // *Європейські перспективи*. – 2010. – № 4. – С. 22–29.
57. Смерічевська С. В. Форми співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / С. В. Смерічевська, Т. Д. Лічман. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Gosupravlenie/33637.doc.htm
58. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: монографія / В. П. Солових ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 163с.
59. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку /Ю.Соломко// *Ефективність державного управління*. – 2018. – №2 (55). – С. 135-143.
60. Толкованов В. В. Нові підходи та інноваційні інструменти в реалізації державної регіональної політики / В. В. Толкованов // *Формування регіонального лідерства: виклики сьогодення : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Хмельницький, 1–2 берез. 2013 р.)*. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2013. – С. 195–198.
61. Толкованов В. В. Особливості та перспективи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // *Теорія та практика державної служби: напрями модернізації : матеріали наук.-практ. конф.*

- (Дніпропетровськ, 11–12 листоп. 2011 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 7–14.
62. Фоміцька Н. В. Реалізація державної влади на територіальному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. В. Фоміцька ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2007. – 20с.
63. Форми прямої участі громади в політичному процесі. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/19.htm>
64. Цивільний кодекс України - [Електронний ресурс]: Сайт Верховної ради України - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
65. Чукут С.А. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні /С.А.Чукут//«Сучасні проблеми управління: виклики інформаційної епохи. Матеріали VII міжнародної наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених» (Київ, 2013 р.) – К.: НТУУ «КПІ». – 2013. – 176 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ktpu.kpi.ua/?page_id=4160
66. Шифр: «Майбутнє UA». Електронне урядування як глобальна тенденція // Актуальні проблеми зовнішньої політики України: Матеріали XI міжнар. наук.-практ. Конференції студентів та молодих вчених. – Чернівці, 2017. – С.14-15.
67. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996