

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського

Навчально-науковий інститут управління і адміністрування

Кафедра маркетингу, менеджменту та публічного адміністрування

ДОПУСКАЮ ДО ЗАХИСТУ завідувач
кафедри маркетингу, менеджменту та
публічного адміністрування

_____ (підпис)

_____ (прізвище та ініціали)

« ____ » _____ 20 ____ року.

ДИПЛОМНА РОБОТА

на здобуття ступеня «Магістр»
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему: «Аналіз рівня громадянської довіри до органів місцевого
самоврядування»

Виконала: студентка 2-го курсу денної форми
навчання групи ПУА-17-М

Нахімова Світлана Геннадіївна

к.е.н., доцент, доцент кафедри маркетингу,

Керівник: менеджменту та публічного
адміністрування Приймак Н.С.

_____ (підпис)

Рецензент: начальник фінансово-економічного
управління

_____ (підпис)

Юртіна Л. П.

Засвідчую, що у дипломній роботі
немає запозичень з праць інших
авторів без відповідних посилань
Студент _____

Кривий Ріг
2018 р.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І
ТОРГІВЛІ ІМЕНІ МИХАЙЛА ТУГАН-БАРАНОВСЬКО**

Навчально-науковий інститут управління та адміністрування
Кафедра маркетингу, менеджменту та публічного адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Зав. кафедри маркетингу,
менеджменту та публічного
адміністрування

к.е.н., доцент

_____ Приймак Н.С.
“ _____ ” _____ 2018 року

**З А В Д А Н Н Я
НА ДИПЛОМНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ**

Нахімової Світлани Геннадіївни

1. Тема роботи «Аналіз рівня громадянської довіри до органів місцевого самоврядування»

керівник роботи: к.е.н., доцент, доцент кафедри маркетингу, менеджменту та публічного адміністрування Приймак Н.С.

затверджені наказом ректора ДонНУЕТ від « _____ » _____ 2018 року № _____

2. Строк подання студентом роботи: 20.12.2018 року

3. Вихідні дані до роботи: наукова і періодична література з теми дослідження, законодавчі та нормативні акти України, данні мережі Internet, статистична звітність (Головне управління Пенсійного фонду України в Луганській області).

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити): Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження довіри до органів місцевого самоврядування в умовах демократизації державного управління. Розділ 2. Аналіз рівня громадянської довіри до органів місцевого самоврядування на прикладі органів місцевого самоврядування в Луганській області. Розділ 3. Основні напрями модернізації громадської довіри до системи місцевого самоврядування в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) графіки, таблиці, рисунки.

6. Дата видачі завдання: 1 вересня 2018 року.

7. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

8. Календарний план

№ з/п	Назва етапів роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір напряму дослідження, аналіз бази та літературних джерел, визначення об'єкту, предмету та завдань дослідження. Формулювання, обґрунтування та затвердження теми дипломної роботи	15.06.2018	
2	Підготовка I розділу дипломної роботи	01.09.2018	
3	Підготовка II розділу дипломної роботи	01.10.2018	
4	Підготовка III розділу дипломної роботи.	01.11.2018	
5	Аналіз та інтерпретація отриманих результатів, оформлення роботи	01.12.2018	
6	Представлення роботи на кафедрі для рецензування, отримання рецензій та відгуків	20.12.2018	
7	Оформлення презентаційних матеріалів, проходження нормо контролю	27.12.2018	
8	Захист дипломної роботи	29.12.2018	

Студентка
Керівник роботи

Нахімова С.Г.
Приймак Н.С.

ЗМІСТ

Стор.

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	11
1.1 Методика виявлення рівня довіри громадян до органів місцевого самоврядування	11
1.2 Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні	17
1.3 Зв'язки з громадськістю місцевих органів влади	26
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РІВНЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛ	34
2.1 Довіра суспільства до влади як складова механізму органів місцевого самоврядування	34
2.2 Конституційні та правові проблеми місцевого самоврядування в Україні	38
2.3 Порівняльний аналіз довіри громадян до органів місцевого самоврядування на прикладі Луганської області	67
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ДОВІРИ ДО СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	81
3.1 Удосконалення системи територіальної організації влади	81
3.2 Сучасний стан та шляхи підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування в Україні	94
ВИСНОВКИ	113
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	117
ДОДАТКИ	127

У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку України, становлення і закріплення демократичних цінностей державного врядування актуалізується проблема довіри до органів місцевого самоврядування. Пояснюється це перш за все тим, що державні службовці органів місцевого самоврядування в умовах розвитку демократії стають об'єктом особливої уваги з боку громадськості, при цьому рівень довіри населення до влади стає індикатором соціальної стабільності, що свідчить про готовність суспільства до серйозних реформ. Низький рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування сприяє дестабілізації соціально-політичної ситуації, знижує рівень взаємодії державних структур і громадянського суспільства, погіршує соціальне самопочуття державних службовців, якість роботи державного апарату у цілому.

Значна увага до феномену "довіри" у державному управлінні обумовлена й тим, що лише негативний образ інституту державної влади виступає недомінантним чинником підвищення ефективності її діяльності. Це суттєво впливає на якість державно-управлінських рішень, а отже, і на розвиток суспільства в цілому. Разом з тим, сьогодні в Україні спостерігається досить низький рівень довіри громадськості до різних гілок влади, що пов'язане не лише з негативною оцінкою діяльності державних інституцій, але й, значною мірою, зумовлено емоційним сприйняттям їхньої діяльності. Відтак недостатня підтримка населенням дій та програм, які здійснюються органами публічної влади, сприяє виникненню передумов для соціальної напруги, деструктивних процесів та кризових ситуацій в суспільстві.

Актуальність досліджуваної проблематики полягає й в тому, що докорінні соціально-економічні трансформації в Україні вимагають встановлення принципово нових відносин між органами місцевого самоврядування та громадськістю на основі створення дієвих та ефективних механізмів державного управління із широким залученням інститутів громадянського суспільства до процесів публічного управління. Таким

чином, виникає нагальна потреба наукового обґрунтування та розробки механізму формування і розвитку політичної довіри, що насамперед сприятиме гармонізації взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.

Наукове осмислення проблеми довіри до органів місцевого самоврядування розкривається в працях таких дослідників як М. Бубер, П. Бурд'є, М. Вебер, Д. Гамдетта, Е. Гідденс, Е. Дюркгейм, Н. Луман, В. Мішлер, Б. Міцтел, К. Ньютон, Т. Парсонс, Б. Ротштейн, А. Селігмен, Ф. Фукуяма, Дж. Хоманс, П. Штомпка та ін.

Серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти політичної довіри широко відомі Е. Афонін, В. Бакуменко, С. Білошитський, О. Бейко, А. Гошко, В. Дзюндзюк, Н. Діденко, В. Заикин, А. Здравомислов, В. Козаков, А. Комендант, І. Кон, В. Корженко, Р. Кричевський, О. Крутій, О. Крюков, Л. Лаптев, А. Мельничук, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Б. Паригин, П. Петровський, Н. Піроженко, Л. Приходченко, Н. Ротар, О. Радченко, С. Серьогін, А. Уледов, В. Цветков, Е. Шестопал, Е. Яблокова та інші.

Водночас комплексних досліджень, присвячених розгляду феномену довіри громадян до органів місцевого самоврядування та механізмів її формування, ще недостатньо. Зазначене актуалізує та зумовлює мету й вибір теми дипломного дослідження.

Метою дипломного дослідження є теоретичне обґрунтування механізмів формування і розвитку довіри громадян до органів місцевого самоврядування, розробка практичних рекомендацій щодо забезпечення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю в Луганській області.

Мета дослідження зумовила постановку і розв'язання таких завдань:

– проаналізувати ступінь розробки проблеми довіри громадян до органів місцевого самоврядування та простежити еволюцію наукових уявлень в системі взаємовідносин "держава-громадянин";

- розкрити зміст поняття "довіра до влади" як складової соціального механізму демократичного врядування та встановити генетичний зв'язок з іншими суспільними явищами;
- з'ясувати природу, форми й структуру політичної довіри як результату соціальної взаємодії держави та громадянина;
- проаналізувати сучасні соціально-політичні технології за рівнем їхнього впливу на формування політичної довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- узагальнити сучасні моделі й механізми формування громадської довіри до органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати сучасний стан та запропонувати шляхи вдосконалення сучасних соціально-політичних технологій, які використовуються при формуванні громадської довіри до органів місцевого самоврядування;
- розробити теоретичну модель партнерської взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості на засадах нової парадигми суспільного врядування.

Об'єкт дослідження – довіра громадян до органів місцевого самоврядування, а саме - головне управління Пенсійного фонду України в Луганській області

Предмет дослідження – механізми формування і розвитку довіри громадян до органу місцевого самоврядування, а саме головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області.

Теоретична й методологічна основа дослідження базується на припущенні, що встановлення довіри між органами місцевого самоврядування та громадськістю повинно відбуватися з необхідною умовою запровадження науково-обґрунтованих організаційних, правових, комунікаційних та інших механізмів державного управління.

Методи дослідження. Для теоретико-методологічного аналізу джерел при визначенні сутнісних характеристик ключових понять дослідження,

значна частина поставлених завдань була вирішена, спираючись на історичний метод. Для обстеження складових елементів процесу формування довіри до державних установ та їх взаємозв'язків з громадськістю у роботі знайшла своє застосування низка загальнонаукових методів, серед яких особливе місце займають методи аналізу та синтезу, індукції, дедукції та абстрагування. При дослідженні функціонування системи державного управління та її складових, при виявленні недоліків у структурній побудові та пошуку шляхів удосконалення механізмів довіри та соціального партнерства використано метод функціонально-структурного аналізу. З метою характеристики фактів і явищ, оцінки стану, тенденцій та шляхів подальшої розбудови системи соціального партнерства застосовано метод порівняльного і статистичного аналізу даних. Прогностичний метод дозволив відокремити напрямки та шляхи вдосконалення механізмів формування політичної довіри громадян до органів місцевого самоврядування в Україні.

Інформаційною базою дослідження послужили закони і нормативні акти України, що регламентують функціонування регіонів України, наукові публікації, які відбивають теоретичні та методичні розробки, результати наукових досліджень, проведених провідними інститутами України, дані аналітичних порталів, розміщені в мережі Інтернет.

Наукова новизна даної магістерської роботи полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці механізмів формування і розвитку довіри громадян до органів місцевого самоврядування за умов розбудови і закріплення демократичних цінностей в українському суспільстві.

Дипломне дослідження є самостійною науковою працею, яка містить одержані автором результати, що забезпечують розв'язання важливого теоретико-прикладного завдання в межах здійснення нових розробок щодо наукового обґрунтування механізмів формування і розвитку довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах демократичної модернізації українського суспільства.

Практична значущість виконаного дослідження полягає в можливості застосування його результатів в роботі системи органів місцевого самоврядування в Луганській області, що дозволить покращити результати діяльності органів місцевого самоврядування.

Апробація висновків, рекомендацій і пропозицій автора дипломної роботи відбувалась на базі статистичної та оперативної інформації головного управління Пенсійного фонду України в Луганській, а пропозиції й висновки отримали позитивні відгуки від головних спеціалістів. Результати наукового дослідження автора були презентовані на IV Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Маркетинг і менеджмент в системі національних і світових економічних інтересів» (21 січня 2019р., м. Кривий Ріг).

Дипломна робота магістра складається із вступу, 3-х розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи налічує 132 стор., що містить 5 рис., 10 табл., список використаних джерел з 81 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Методика виявлення рівня довіри громадян до органів місцевого самоврядування

Сьогодні у всьому світі розгортається процес гуманізації суспільного розвитку, що припускає її орієнтацію на реалізацію людських інтересів і цінностей. За такого підходу важливого значення набуває довіра населення до органів влади – позитивне ставлення людей до них, засноване на впевненості в надійності, компетентності, сумлінності даних органів, у їхній здатності ефективно виконувати функції із забезпечення нормальних умов життя й соціальної захищеності громадян.

Довіра породжує широкий спектр міжособистих взаємовідносин, коли наявність довіри або її відсутність є умовою існування діалогу.

Від довіри, за М. Обушним, залежить ефективність політики:

- 1) характер і повнота реакцій на імпульс влади;
- 2) число людей (груп, організацій), які підтримують владу;
- 3) розмір і конфігурація політичного простору й сфери (поля) даної влади;
- 4) перевага однієї групи політичної еліти над іншою;
- 5) ступінь зміни політичних відносин;
- 6) скорочення або обмеження числа альтернатив, з яких вибирає той, хто кориться владі.

Зокрема, зазначається, що політична довіра залежить від рівня політичної культури громадян та формується на підставі: сліпої (безоглядної) віри в релігійні символи та ритуали, публічні ідеали, запропоновані лідерами політичних рухів; на основі динамічного співвідношення інтересів різних

класів, верств населення; на основі переконаності у правильності дій (політики) органів публічної влади [31].

Головним теоретичним підходом дослідження виступає уточнення та оновлення понять, які використовуються при аналізі феномену довіри. Особлива увага приділена поняттям "віра", "довіра", "соціальна взаємодія", "імідж", "соціальний капітал". На підставі аналізу наукових підходів до визначення сутності понять "довіра", "соціальна взаємодія" можна зазначити, що як соціально-політичний феномен довіра характеризує, по-перше, певний тип зв'язків і відносин, які складаються між різними партнерами, незалежно від того, із приводу чого ці відносини виникають. По-друге, думку й позицію людей стосовно інститутів і осіб, що приймають рішення, а також до самих цих рішень [1].

На основі державноуправлінського аналізу поняття "довіра" синтезовано визначення, за яким довіра до влади – це складне, багатогранне явище, яке відображує ставлення соціальної групи, індивіда до дій державного службовця (який втілює державну владу) і до нього самого, сформоване на основі переконаності в правоті й вірності його етичних, соціально-психологічних, емоційних і раціональних дій і є добровільним свідомо-позитивним ставленням, моральною або дієвою підтримкою (рис. 1).

Основною умовою стійкості довіри до органів місцевого самоврядування є ступінь відповідності політики, здійснюваної її представниками, тенденції соціально-політичного розвитку країни. У разі, коли представники влади керуються приватними, корисливими інтересами, довіра стрімко падає, що знаходить свій прояв спочатку в невдоволенні урядом, потім у масових виступах з вимогами його відставки.

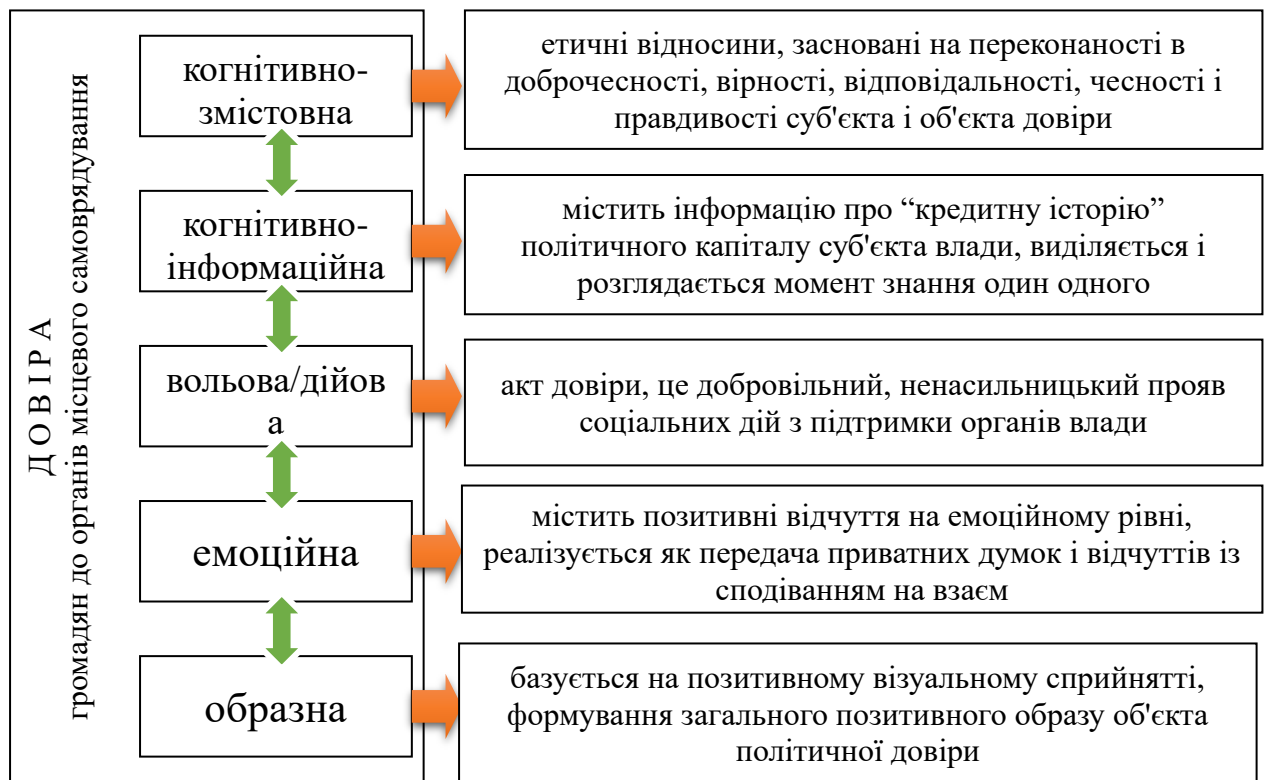


Рис.1. Структура довіри до влади

Вищим свідченням недовіри є загальнонаціональна криза і зміна типу влади. Виразом крайнього ступеня недовіри при бездіяльності суб'єктів влади є розпад суспільства [62].

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток громадської довіри до органів місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Феномен Євромайдану окреслив європейський вибір населення України, що актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин економічної системи України [26].

Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг

населенню. Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок довіри громадян до влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Кабінетом Міністрів України вживаються заходи щодо розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування. Так, 1 квітня 2014 р. урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад [75].

Крім того, Кабінетом Міністрів України презентований проект концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 квітня 2014 р. “Про організацію проведення обговорення положень змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади” міністрам, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, обласним, Київській міській державним адміністраціям із залученням органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, громадськості, наукових та ділових кіл доручається забезпечити до 1 жовтня 2014 р. обговорення відповідних змін до Конституції України. Таким чином, проблема модернізації рівня довіри громадян до сучасної системи місцевого самоврядування в Україні набуває нового

концептуального змісту. Її розв'язання сприятиме вирішенню важливих для населення питань у межах регіону [69].

Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, як зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства [7]. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг (рис.1.2).

Водночас недостатньо використовуються можливості, надані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у сфері захисту місцевого самоврядування шляхом реалізації заходів відповідальності за невирішення питань місцевого значення, розглянутих на місцевих референдумах, зборах, сходах громадян, рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх повноважень [76].

Крім того, відчувається брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях, що стримує формування та реалізацію державної політики.

Усе це негативно впливає на забезпечення сталого розвитку довіри громад до країни в цілому.

Можна стверджувати, що без реформи місцевого самоврядування неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України.

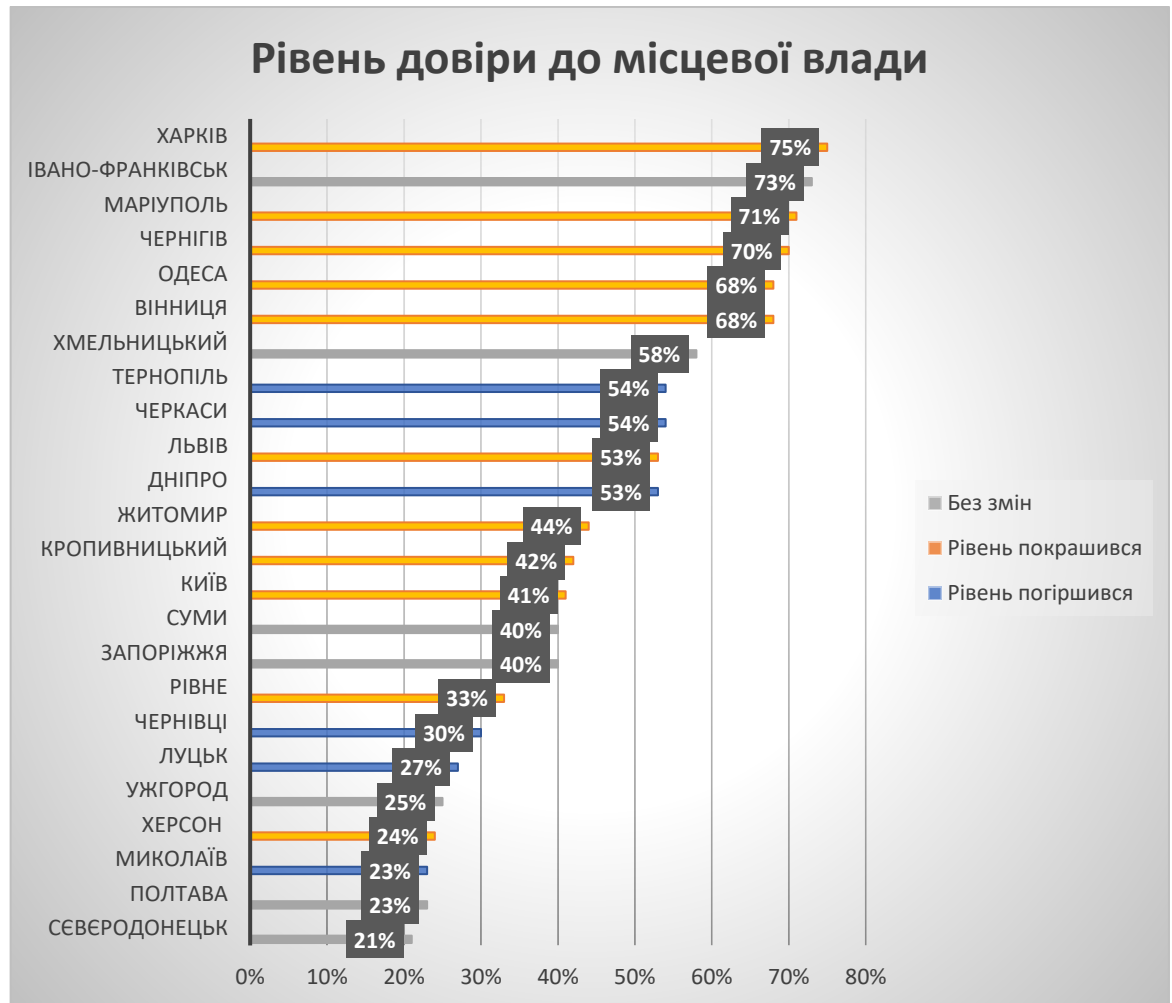


Рис. 1.2. Рівень довіри до місцевої влади по містах

Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України [45]. А тому процеси його конституційного реформування є найважливішим чинником розвитку громадянської довіри до всієї системи української державності. Особливо гостро це питання постало сьогодні, коли звучать заклики до федералізації країни, порушення конституційного ладу та дестабілізації влади.

З одного боку для підвищення рівня громадянської довіри до органів місцевого самоврядування у Конституції України має бути реалізована децентралізована модель влади, яка передбачатиме формування повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях територіального устрою країни, широке закріплення повноважень, ресурсів та відповідальності за

органами місцевого самоврядування. Це дасть можливість досягти більшої самостійності для прийняття важливих управлінських рішень щодо сталого збалансованого розвитку регіонів та вирішення інших питань місцевого значення [43].

З іншого боку, здійснення реформи місцевого самоврядування неможливе без оновлення нормативно-правової бази. Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою та принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо.

Проведення реформ місцевого самоврядування потребуватиме належного кадрового забезпечення. Тому актуалізується проблема формування та реалізації дієвої кадрової політики на місцях, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, запровадження професійних програм підготовки для органів місцевого самоврядування тощо [13].

Формування інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні має забезпечити стабільність на місцях, залучення громадян до прийняття управлінських рішень, врахування інтересів громад, регіонів та держави в майбутньому сталому розвитку України та Європи.

1.2 Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні

Існують два основних підходи до тлумачення поняття “система місцевого самоврядування”. Перший із них, 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 поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Другий підхід, більш поширений у наукових колах, викладений у працях сучасних учених, зокрема В.В.Мамонової. Так, на її думку, “система місцевого самоврядування (англ. system of local self-government) – 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” [33].

Сучасна система довіри громадян до органів вітчизняного місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги багатьох дослідників, і це не випадково. Адже ґрунтовних досліджень вимагають не тільки прикладні аспекти функціонування цієї системи, які зумовлені терміновістю реалізації тих чи інших варіантів реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. На наше переконання, глибокого вивчення потребують сутнісні характеристики самої природи місцевого самоврядування та її атрибутивної ознаки – фактору системності; місце і статус у контексті публічного управління в цілому.

Провідні сучасні фахівці, аналізуючи місцеве самоврядування, вже звертають увагу на його системний 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” [23]. В.В.Мамонова уточнює: “Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів” [34]. 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 безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст” [25].

Розв’язуючи проблеми понятійно-категорійного забезпечення та вибору базової парадигми і теорії місцевого самоврядування, насамперед варто звернутися до документів, які визначають засади місцевого самоврядування в Україні та з’ясувати, наскільки їх положення узгоджені між собою та яким підходам вони відповідають (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 Порівняльний аналіз змісту поняття “місцеве самоврядування”

Параметри для аналізу	Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3. Концепція місцевого самоврядування)	Конституція України (ст. 140)	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2. Поняття місцевого самоврядування)
Структурні складові поняття "місцеве самоврядування"	Місцеве самоврядування означає	Місцеве самоврядування є	Місцеве самоврядування в Україні – це
	право	правом	гарантоване державою право
	і спроможність		Та реальна здатність
	місцевих властей	– територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста	територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду, жителів кількох сіл, селища, міста
	здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого самоврядування	самостійно вирішувати питання місцевого значення	самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення
	в межах закону	в межах Конституції і законів України	в межах Конституції і законів України
Основний суб’єкт	Органи влади	Територіальна громада	Територіальна громада
Домінуюча теорія відповідно до сутності поняття	Державницька	Громадівська	Державницька

Як видно з табл. 1.1, Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України “Про місцеве самоврядування України” базуються переважно на державницькій теорії, а Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, регулює питання місцевого самоврядування виходячи з концептуальних положень як з державницької, так і громадівської теорії та теорії дуалізму [73]. Відповідно до громадівської теорії виписані, наприклад, такі положення Конституції України: органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади (ст. 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71); місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст.

7); місцеве самоврядування гарантується державою (ст. 7); основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади (ч. 1 ст. 140); служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38); місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140).

Наведемо положення про відображення державницької теорії в Конституції України:

– носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст.5);

– народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5);

– від імені українського народу право власності (на землю та інші природні ресурси) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13);

– органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачено Конституцією та законами України (ст. 19);

– громадяни України мають право на участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

– кожному гарантується право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) [12] тощо.

У сучасних політичних і соціальних умовах України державницька теорія видається більш доцільною.

Згідно з чинним законодавством носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада (ТГ). Відповідно до ч. 1 ст. 1. Закону під територіальною громадою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними

адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [73]. Основною проблемою публічного управління, пов'язаною із статусом ТГ, є невідповідністю потенційних функцій ТГ як суб'єкта місцевого самоврядування реальному дифузійному стану вітчизняних громад, які являють собою неконсолідовану сукупність мешканців [49].

Особливе місце в системі місцевого самоврядування належить сільському, селищному, міському голові – головній посадовій особі територіальної громади, який здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Однак ціла низка проблем управлінського характеру зумовлює не завжди достатній рівень кваліфікації посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування. На розв'язання цієї проблеми спрямована програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю “Місьцеве самоврядування”, що розроблена колективом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентіві України [48].

Увесь комплекс сучасних місцевих рад України можна умовно розділити на три групи. До *першої* належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради “базового рівня”. Їх характерними рисами є те, що:

- вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста,
- утворюють власний виконавчий орган,
- здійснюють комплекс повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності населеного пункту,
- відповідно до закону їх очолює виконавчий орган та головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, який обирається на прямих виборах.

До умовної *другої* групи можна віднести районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Як відомо, реальної ваги органам міського самоврядування надає наявність у них виконавчого органу. У ст. 51 базового Закону зазначено, що виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Як впливає із цитованої статті, від стратегічного бачення міським головою майбутнього розвитку міста, пріоритетів та магістральних напрямів очікуваної динаміки залежить не тільки структура виконавчих органів, але і їх персональний склад. Саме тому вкрай важливим є забезпечення системного підходу при організації безперервного підвищення кваліфікації виборних і посадових осіб місцевого самоврядування.

До *третьої* умовної групи за запропонованою класифікацією можна віднести районні та обласні ради. Як зазначається у джерелах, “обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не являють собою представницькі органи обласних та районних громад, адже Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами” [78].

Розглянуту ознаку можна вважати їх *характерною особливістю*. *Другою характерною особливістю* 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 черговою головуєть 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.

Третя характерна особливість – відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу. 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. Однак пропоновані процеси трансформації мають відбуватися лише на підставі детального аналізу досвіду функціонування подібних структур в Україні за період децентралізації 90-х рр. ХХ ст [8].

Важливим і не повною мірою використовуваним потенціалом місцевого розвитку, елементом системи місцевого самоврядування є органи

самоорганізації населення (ОСН). Їх формування та функціонування регулюються Законом України “Про органи самоорганізації населення”. Однак окремі положення цього Закону потребують змін. Зокрема:

- організаційно зайвою видається вимога щодо проведення так званих других або повторних зборів громадян, необхідних при утворенні ОСН;
- чинне законодавство не прописує прямої заборони для ОСН 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 ОСН тощо.

Водночас видається доцільним закріплення на рівні законодавства інноваційних форм взаємодії місцевих рад і ОСН, 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 [22]. Їх діяльність, як відомо, регулюється окремим Законом України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”. 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 вітчизняної системи місцевого самоврядування має бути науковий та інституційний супровід реформ. Широкими у цьому контексті можуть бути функції НАДУ при Президентові України [2]. Її потенціал дасть змогу забезпечити додержання принципу

системності. Адже для підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування видається 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.

1.3 Зв'язки з громадськістю місцевих органів влади

Зв'язки з громадськістю (анг.) – досить поширений сьогодні термін, який означає підтримку взаємовигідних відносин між організацією і громадськістю, коли організація і “її” громадськість виступають єдиним цілим для досягнення успіху. Саме громадськість слід розглядати як суб'єкт переговорного процесу, а не як об'єкт, що існував у часи радянського суспільства.

Щоб пом'якшити негативне ставлення, яке склалося в громадськості до державних керівників, політичних структур та інших суб'єктів господарювання, що довели державу до критичного стану, в якому вона перебуває, необхідно впровадити налагоджену систему інформаційного забезпечення громадян України. Існує ціла низка причин, які породжують недовіру громадян до органів державного управління. Це, передусім, “технічні” причини, коли органи державного управління не можуть роз'яснити громадянам цілі і мотиви своєї діяльності, не дають адекватної інформації про характер і умови, в яких вони працюють. Друга причина – “культурно-історична”, яка полягає у високій політичній і соціальній активності українських громадян, які не довіряють органам державного управління і протиставляють себе цим органам. Третя причина – “організаційна”, пов'язана з низькою кваліфікацією і компетенцією працівників, що працюють з громадськістю [16].

Так, М.Свірін у своїй роботі визначає функції *Public Relations* у системі державного управління, які полягають у забезпеченні успішного результату діяльності місцевого органу влади шляхом управління його інформаційним полем, що включає збирання інформації про стан ситуації, в якому діє місцевий орган влади, її аналіз і передачу інформації зовнішньому середовищу, визначає поняття “успіх діяльності місцевого органу державної влади” [58]. Автор ставить питання про те, “чи можуть бути у державних органах конкуренти?” і доходить висновку, що можуть – в особі органів місцевого самоврядування [24]. Інший автор, О.Бабич-Декаль, у своїй праці “Проблема використання політичного *Public Relations* у системі забезпечення сучасної соціальної політики” робить висновок, що будь-яке управлінське рішення на рівні політичної системи має будуватися з урахуванням комунікативної реальності, спираючись на певні засоби, завдяки використанню яких досягається стійкий управлінський ефект [17]. У роботі наводиться визначення політичного *Public Relations*, який розглядається як наука про закономірності, механізми, шляхи і засоби цілеспрямованого впливу на свідомість людей. У цьому аспекті, вважає автор, об’єктом політичного *Public Relations* є комунікативний простір, у якому і відбувається політичне життя, а предметом – закономірності, які впливають на ефективність комунікації у сприйнятті великими і малими соціальними суспільними групами заданої поведінки. В. Малиновський стверджує, що відкрите суспільство й правова держава не можуть існувати без свободи слова й друку, вільних засобів масової інформації (ЗМІ) [16]. Покращенню відносин між органами влади й громадськістю сприяє спрощення адміністративних формальностей, зведення до мінімуму кількості документів, які повинна подавати до державної установи чи органу місцевого самоврядування окрема особа, що очікує на якесь адміністративно-управлінське рішення. Практика свідчить, що позитивні результати досягаються за умови безпосереднього спілкування посадових та відповідальних осіб з громадянами в установах чи телефоном. Л.Руїс

Мендісабаль в своїй роботі [14] резюмує, що сучасна діяльність *Public Relations* вийшла за рамки маркетингу і оформилась у самостійну великомасштабну функцію управління, яка допомагає всім інститутам суспільства – державним, громадським, політичним, господарським, благодійним, комерційним зрозуміти свою соціальну місію і відповідальність перед суспільством і є багатофункціональною системою оптимізації функціонування механізму державного управління. В.Водолазкий у своєму дослідженні “Експертні методи аналізу ефективності PR-діяльності муніципальних органів місцевого самоврядування” на базі соціологічних досліджень, проведених серед жителів Одеси і Донецька щодо ефективності PR-діяльності муніципальних органів, підсумовує, що у великих містах вони, передусім, мероцентристські [32], тобто їх діяльність спрямована переважно на поінформування населення про діяльність міського голови і формування у городян позитивного іміджу про нього, а не міськради чи окремих підрозділів і служб міськвиконкому. Автор вважає, що вивчення й урахування громадської думки як форми “зворотного зв’язку” в роботі з громадськістю ще не перетворилися на повсякденну практику в діяльності PR-структур муніципальних органів [11].

С.Колосок у роботі “Зв’язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління” досліджує роль зв’язків з громадськістю в системі державного управління і робить висновок, що вони ґрунтуються на теорії міжкультурної комунікації та інтерпретаційному підході [63]. Автор зазначає, що в Україні діалог органів державного управління із громадськістю повинен базуватися на принципах системності. Рішення органів державної влади мають ґрунтуватися не тільки на особистих поглядах та власному досвіді управлінців, а й на науково зваженій думці науковців, аналізі громадської думки, моделюванні прогнозу соціальної поведінки населення, досягненні порозуміння між громадськістю та органами державної влади.

У роботі В.Водолазького “Формування системи зв’язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування (соціологічний аналіз моделей)” предмет PR визначається як управління публіцитним капіталом [5], під яким розуміють такі нематеріальні субстанції, як позитивну громадську думку, привабливий імідж, позитивне публіциті тощо. Автор резюмує, що PR – це особлива форма соціальної організації, спосіб закріплення різновидів діяльності, пов’язаних із виконанням суспільно необхідного завдання – оптимізацією взаємодії соціальних суб’єктів.

У дослідженнях Ю.Работи розкриваються проблеми інституалізації зв’язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності і стверджується, що важливою складовою інституалізації зв’язків з громадськістю у державно-управлінській діяльності є механізм правового регулювання [21, с. 36]. На думку автора, для досягнення відкритості діяльності органів державної влади необхідно в законодавчому порядку визначити механізми реалізації права кожного громадянина на інформування, надання органами державної влади інформаційних послуг громадськості, залучення громадськості до формування й реалізації державної політики.

Колектив авторів за загальною редакцією В.М.Бебика, С.В.Куніцина [18] у монографії “PR в органах державної влади та місцевого самоврядування” розглядає зв’язки з громадськістю як складову державного управління та міжнародного і міждержавного спілкування.

Вирішальним у системі планування комунікацій органів влади з громадськістю має стати усвідомлення важливості двох обставин, а саме:

–надання принципової політичної ваги сприйняттю органів влади та їх керівників цільовими групами (аудиторіями) внутрішньої та зовнішньої (зокрема міжнародної) громадськості;

–розуміння, що уявлення громадськості про дії владних структур та їх керівників формуються на підставі власної лінії поведінки, символічної сфери та інформаційних повідомлень. Якщо про державний орган та його

керівників складається негативне враження (імідж), вони повинні негайно вдосконалювати свою комунікаційну роботу із цільовою групою громадськості.

Щоб відбулися позитивні зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління (стратегічного менеджменту). Покращення репутації органу влади, насамперед, залежить від поглиблення переконаності представників громадськості (у вигляді позитивної громадської думки та підвищення довіри до владних інститутів) про легітимність діяльності цього органу [38]. Тому важливою стає постійна підтримка двостороннього потоку комунікацій, що, у свою чергу, вимагає від вищих державних органів та їх керівників уміння гнучко змінювати курс політики, якщо оточення відхиляє їхню стратегію або визнає її нелегітимною. Отже, основу такого підходу становить принцип, за яким аудиторія, як правило, допускає вплив на себе лише в тому разі, якщо державна організація готова до діалогу з нею (безпосередньо чи опосередковано) заради узгодженості принципів своєї діяльності.

Для підвищення ролі громадського контролю за діяльністю органів влади необхідно якнайшвидше подолати стереотипи, що були притаманні колишньому тоталітарному суспільству, з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася лише роль керованого об'єкта, на який спрямовувався владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус, та запровадити принципово нову парадигму у відносинах “громадянин – держава”. Її стрижнем повинно стати служіння держави людині. Державна влада у цьому сенсі полягає не тільки у здійсненні повноважень, що зобов'язують громадянина, але й у виконанні певних обов'язків перед ним [9]. У процесі розвитку демократичного суспільства обсяг обов'язків держави перед громадянами має зростати. Без розвинутої системи зв'язків з громадськістю, як показав історичний досвід, неможливо побудувати ні демократичну державу, ні ефективну ринкову економіку. Не випадково один

із засновників зв'язків з громадськістю в США – Е.Бернейз визначає їх як “архітектуру згоди”, засіб гармонізації громадських відносин на різних рівнях людської діяльності.

Відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму. Питання відкритості влади є багатоаспектним та складним, воно стосується багатьох компонентів функціонування системи державної влади, але серед його складових основною є забезпечення інформаційної відкритості.

Сучасне, загальноприйняте у міжнародній правовій практиці розуміння поняття “інформаційна відкритість державної влади” передбачає, насамперед:

–свободу доступу (за усним чи письмовим запитом) до інформаційних ресурсів держави та наявність ефективних процедур її забезпечення;

–наявність у системі органів державної влади механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, незважаючи на наявність запитів [19].

Проблема відкритості функціонування державної влади завжди була об'єктом наукової дискусії протягом багатьох століть. Інформаційна відкритість влади є необхідною умовою успішного функціонування механізмів пошуку та досягнення суспільного консенсусу. Відкритість є невід'ємною характеристикою демократичної, відповідальної перед громадянами держави. Особливого значення проблема інформаційної відкритості набуває за умов переходу від авторитарного політичного режиму до демократичного. Необхідність зміни самої філософії функціонування державного апарату наражається на певний спротив з боку деякої частини управлінців та посадовців, а також окремих політиків, які звикли розв'язувати свої проблеми насамперед через тіньові домовленості. За цих умов інформаційна відкритість має стати дієвим чинником формування нового типу відносин “держава – суспільство”.

Ефективність інформування суспільства про дії влади визначається, насамперед, такими вимогами до інформації, як:

- актуальність (зібрана інформація є оперативною);
- достовірність (на основі цієї інформації можна приймати ефективні рішення);
- достатність (інформація повинна глибоко та всебічно висвітлювати ту чи іншу проблему);
- доступність (існування дієвих механізмів отримання інформації, доступних для кожного громадянина);
- якість надання (оформлення інформації у зрозумілій та чіткій для споживача формі).

Для подальшого розвитку демократичних процесів необхідно дотримуватися загальноприйнятих міжнародно визначених принципів інформаційної відкритості влади, а саме:

- максимального оприлюднення, яке полягає в презумпції доступності інформації; обмеження доступу до інформацій має бути чітко обґрунтованим, а відповідальність за нього – чітко персоналізованою;
- обов'язку публікування. Органи державної влади зобов'язані відкрито публікувати суспільно важливу інформацію.

Правове забезпечення зв'язків місцевих органів влади з громадськістю є досить повним і спрямованим на створення умов функціонування цієї системи. Однак відсутність сформованої єдиної державної системи зв'язків з громадськістю, цілісної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, достатньої відкритості діяльності та прозорості прийняття ними рішень, проведення реальних (а не показових) консультацій з громадськістю не дає змоги досягти задекларованого [66].

Щоб відбулися глибокі зміни у зв'язках місцевих органів влади з громадськістю, владі необхідно усвідомити, що комунікація – це інструмент стратегічного управління. У певних умовах стратегічного менеджменту

політика у сфері комунікацій вже не має права апріорі впливати з організаційної політики, а повинна формуватися шляхом узгодження з нею.

Недостатнє спілкування породжує непорозуміння, і тому поліпшення каналів спілкування, розробка та впровадження форм двостороннього потоку інформації є основним завданням зв'язків з громадськістю [46].

Важливим аспектом демократизації управління є також відкритість влади, що передбачає:

– свободу доступу до інформаційних ресурсів держави та наявність ефективних процедур її забезпечення;

– існування в системі влади механізмів обов'язкового та активного інформування громадян територій про свою діяльність, навіть незважаючи на наявність запитів [37].

Висновок до розділу 1

Отже, орган місцевого самоврядування як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад).

Пошук взаєморозуміння і довіри між владою і суспільством, окремою територіальною громадою чи пересічним громадянином – завдання складне, оскільки вирішення багатьох проблем, які стоять перед Україною, можливе лише через партнерську взаємодію та консолідацію зусиль громадян та усіх інститутів державної влади.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РІВНЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

2.1 Довіра суспільства до влади як складова механізму органів місцевого самоврядування

Наголошується, що соціальні й політичні зміни, викликані процесами модернізації держави, вимагають нового підходу до розуміння політичної довіри як принципу конструювання соціальних відносин. В такому контексті довіра виступає як регулятор взаємовідносин між суб'єктами відносин, як внутрішня переконаність людини в щирості намірів органів державної влади, політиків та державних службовців. Поняття "довіри до влади" фіксує особливий етичний бік державно-владних відносин. Специфіка цих відносин полягає в тому, що вони ґрунтуються на етичному кредиті, добровільних взаємних зобов'язаннях, що виникають як результат вимог суспільства до державного діяча і є підставою для виділення сутності довіри [77].

Відокремлено три основні джерела політичної довіри: ідеологічні принципи, звикання до структури і норм влади, особиста відданість владі як наслідок позитивної особистісної (персональної) оцінки її лідерів. Цим трьом

джерелам відповідають три основні типи довіри – "ідеологічний", "структурний" і "персональний". Структурно механізм довіри до влади набуває наступного вигляду (рис.2.1).

Доведено, що розвитку довіри і процесу солідаризування суспільства може сприяти лише проведення соціально-орієнтованої політики, яка здатна вирішити суперечності між людиною і суспільством, громадянином і державою, дати людям відчуття соціальної захищеності і значущості кожного з них для суспільства в цілому. Така політика здатна підвищити і авторитет влади.

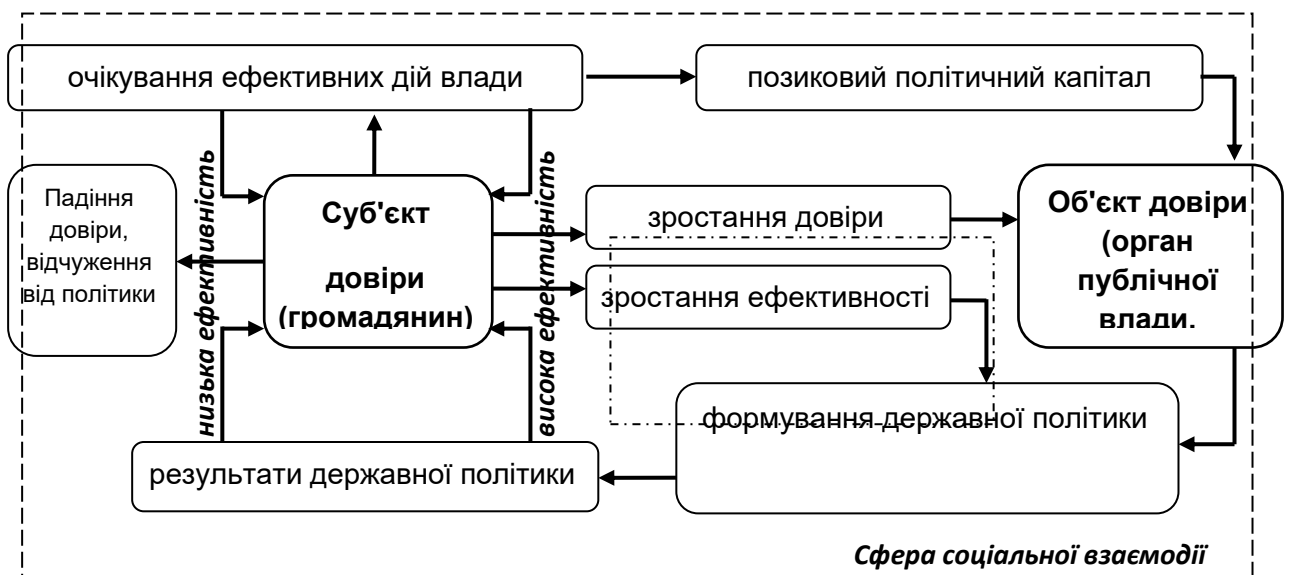


Рис. 2.1. Механізм формування довіри до влади

Важливим елементом механізму формування цілісного позитивного образу державної установи є соціальний капітал, який належить до категорій, у яких експлікуються характеристики інститутів, відносин і норм, що визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспільстві. Значною мірою він формується як результат самоорганізації суспільства за рахунок, на перший погляд, спонтанного утворення соціальних мереж та соціальних норм, які стають умовами координації, співробітництва заради взаємної вигоди.

Особливого значення в сучасному державному управлінні набуває так званий "позиковий політичний капітал", який ґрунтується на кредиті суспільної довіри до владних інституцій. Цей кредит як сподівання на ефективне врядування суспільство, незадоволене поточним станом справ у державі та розчароване чинною владою, під час виборів надає опозиційним політичним силам, котрі, отримавши таким чином важелі державної влади, мають докласти всіх зусиль, аби виправдати наданий кредит довіри, або ж безславно залишити виборну посаду внаслідок ще більшого розчарування громадян від невиправданих надій [53].

Позиковий політичний капітал агрегують та артикують різноманітні організації громадянського суспільства, котрі під час виборчих кампаній створюють широкі мережі суспільної підтримки тих політиків або політичних партій та блоків, яким вони надають свій кредит довіри. Політичний та соціальний капітал стають однією з найважливіших характеристик сучасного етапу цивілізації, на якому роль структур громадянського суспільства стає рівнозначною ролі публічно-управлінських структур.

Довіра виступає важливим чинником легітимності влади, тому будь-яка влада прагне створити і зміцнити підтримку з боку більшості народу, оскільки державна влада спирається на підтримку і довіри народу від якого залежить ефективність і стабільність політичної системи [67]. Зазначено, що довіра виникає, з одного боку як результат практичного підтвердження відповідності діяльності політичних інститутів інтересам маси, так і з другого боку, унаслідок використання політичних та соціальних технологій, в тому числі, технологій масового маніпулювання свідомістю.

Політичні технології являють собою частину державноуправлінських технологій, вони можуть бути системоутворюючими, операціональними та антитехнологіями. Політичні технології задіяні в здійсненні державної політики, у процесі державного управління, у боротьбі політичних партій у виборчому процесі, у процесах політичного реформування й різноманітних

політичних комунікацій. Політичні технології реалізуються в процесі функціонування політичних режимів, знаходять втілення в процесі взаємодії держави і громадянського суспільства, є формою інституціоналізації політичного лідерства та служать інструментом лобіювання. Крім того, політичні технології застосовуються політичними елітами, їх ефективність визначає результати боротьби за владу, створення політичних партій і об'єднань тощо. Політичні технології наповнюють державну політику "інструментальним" змістом [57].

Визначено, що на сучасних умовах українського суспільства саме довіра (а не примус) стає визначальною умовою ефективності влади, її здатності консолідувати суспільство у вирішенні проблем його розвитку та відокремлену низку соціальних моделей формування політичної довіри громадян до органів публічної влади, найбільш актуальних в умовах демократичного державотворення (рис. 2.2).

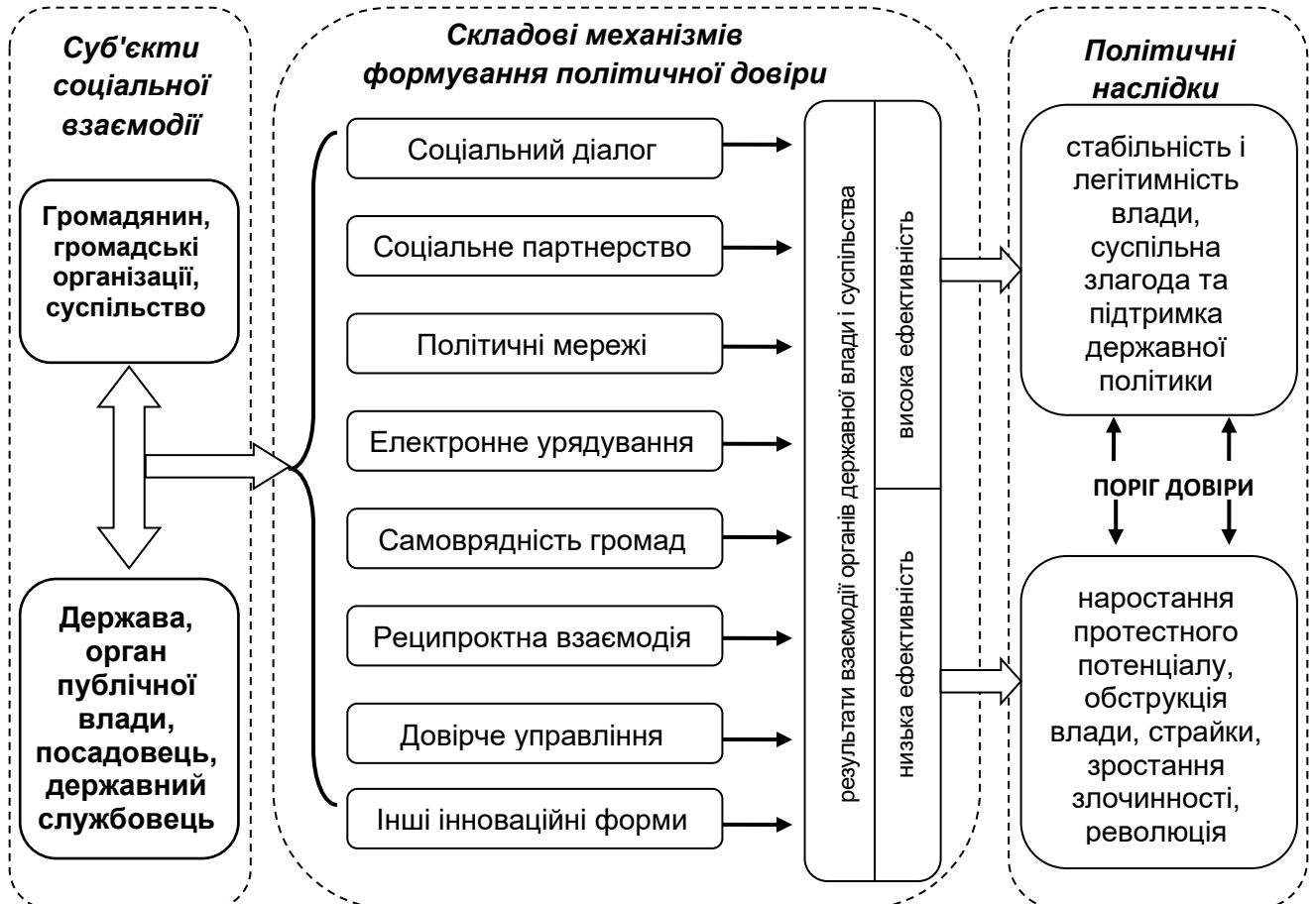


Рис. 2.2. Модель формування політичної довіри

Для підвищення рівня довіри до влади, у діяльності органів влади та управління багатьох розвинутих країн світу, на сьогодні широко застосовуються інструменти політичного маркетингу. Визначено, що маркетингово-орієнтована система державного управління має базуватися на таких вихідних положеннях: кінцевий результат державного управління має базуватися на людино-орієнтованому цілепокладанні; управління територією як єдиним організмом; формування двосторонніх взаємовигідних зв'язків із зовнішнім середовищем; виявлення потреб та пошук шляхів їх задоволення за допомогою впровадження в діяльність публичних інституцій державно-управлінського маркетингу.

Визначено, що українському суспільству необхідні нові владні взаємовідносини, основою яких має бути суспільний договір, основу якого складає загальна довіра до влади. Мова йдеться про делегування частини повноважень суспільним структурам, інститутам самоорганізації громадян [28]. Суспільна потреба в самоорганізації викликала необхідність взаємодії з неурядовими некомерційними організаціями, які поступово стають дієвим механізмом громадянського суспільства, що впливає на позитивні зміни та підвищення рівня довіри до влади.

2.2 Конституційні та правові проблеми місцевого самоврядування в Україні на прикладі органу місцевого самоврядування в Луганській області

Понад 10 років тому почалася нова історія місцевого самоврядування в Україні, протягом цього часу відбувалося становлення юридичної основи. Тепер система джерел муніципального права є однією з найрозгалуженіших у системі права, що значною мірою впливає на швидкий розвиток та становлення нашої країни.

На прикладі органу місцевого самоврядування в Лушанській області, є:

Інформація про організаційну структуру, функції, повноваження,
основні завдання напрями діяльності обласної державної
адміністрації.

Організаційна структура облдержадміністрації

Місія облдержадміністрації

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місією облдержадміністрації є здійснення на території Луганської області в межах своїх повноважень виконавчої влади а також реалізація повноважень, делегованих їй Луганською обласною радою.

Основні завдання облдержадміністрації:

Відповідно до ст. 119 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» облдержадміністрація на території Луганської області забезпечує:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Функції та повноваження облдержадміністрації:

Функції та повноваження облдержадміністрації визначаються розділом третім Закону України «Про місцеві державні адміністрації»:

Глава 1. Повноваження місцевих державних адміністрацій

Стаття 13. Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Стаття 14. Здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами [55].

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Стаття 15. Об'єкти управління місцевих державних адміністрацій

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Стаття 16. Здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

7) пункт 7 статті 16 виключено

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

14) діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням коштів фізичних та юридичних осіб;

15) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій;

16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) [77].

Глава 2. Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій

Стаття 17. Повноваження в галузі соціально-економічного розвитку

Місцева державна адміністрація:

1) розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання;

2) забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) складає необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначає необхідний рівень обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;

4) подає раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

5) вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;

6) розглядає та приймає рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

7) розробляє пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формує обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування;

8) розробляє та вносить пропозиції до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.

Стаття 18. Повноваження в галузі бюджету та фінансів

Місцева державна адміністрація:

1) складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання;

2) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;

3) отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету;

4) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального

забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів;

б) здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності;

7) визначає і встановлює норми споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням.

Стаття 19. Повноваження в галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики

Місцева державна адміністрація:

1) здійснює на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління, сприяє створенню на цих об'єктах систем управління якістю, систем екологічного управління, інших систем управління відповідно до національних або міжнародних стандартів, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад;

2) здійснює управління майном інших суб'єктів права власності в разі передачі його в установленому порядку;

3) вносить пропозиції власникам майна підприємств, установ і організацій, що має важливе значення для забезпечення державних потреб, щодо його відчуження у власність держави;

4) вносить пропозиції до проектів програм приватизації державного майна, організовує їх виконання;

5) забезпечує реалізацію державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, подає допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного

споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів;

б) бере участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Стаття 20. Повноваження в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку

Місцева державна адміністрація:

1) організує розробку та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів;

2) забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності;

3) організує роботу з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування населення;

4) організує охорону, реставрацію та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів;

5) розробляє та затверджує схеми санітарного очищення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та організує окреме збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини;

б) погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини.

Стаття 21. Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля

Місцева державна адміністрація:

- 1) розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності;
- 2) розпоряджається землями державної власності відповідно до закону;
- 3) розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм;
- 4) вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами;
- 5) вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;
- 6) інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення;
- 7) організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян;
- 8) вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил;
- 9) розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях;

10) здійснює контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи;

11) погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Стаття 22. Повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді

Місцева державна адміністрація:

1) реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

2) сприяє розвитку науки і техніки, реалізації регіональних науково-технічних програм, впровадженню нових екологічно безпечних технологій, підвищенню технічного рівня виробництва та якості продукції, вирішенню науково-технічних проблем, що мають першочергове значення для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності; забезпечує охорону прав винахідників і раціоналізаторів, створення територіальних інноваційних центрів і технопарків;

3) виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне, керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення;

4) вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку;

5) вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації;

6) організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей;

7) забезпечує виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, створення умов для розвитку та використання мов інших національностей;

8) бере участь у вирішенні питань про визнання місцевості як курорту, встановлення зон санітарної охорони курортів і визначення їх режиму;

9) сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій.

Стаття 23. Повноваження в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення

Місцева державна адміністрація:

1) реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян - пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацевдатних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави.

Сприяє розвитку їх соціального забезпечення, правильному і своєчасному призначенню і виплаті державних пенсій та допомоги, поданню адресної соціальної допомоги та підтримки, призначенню та виплаті цільової грошової допомоги, інших компенсаційних заходів соціального захисту;

2) створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази центрів обліку бездомних осіб, закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них;

3) розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян та всебічний розвиток їх обслуговування;

4) забезпечує працевлаштування інвалідів, сприяє здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяє поданню протезно-ортопедичної допомоги населенню і забезпеченню інвалідів засобами пересування і реабілітації; встановлює піклування над повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду;

5) забезпечує в установленому порядку надання населенню субсидій на житлово-комунальні послуги;

6) сприяє громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам;

7) здійснює згідно із законодавством заходи соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк;

8) вирішує питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для осіб похилого віку, осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, та інвалідів першої і другої груп, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк;

9) вирішує питання щодо встановлення опіки і піклування, створення передбачених законодавством умов для виховання та/або влаштування дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, щодо

захисту особистих і майнових прав та інтересів дітей, а також вживає інших заходів щодо соціального захисту дітей, віднесених до її компетенції законом;

10) здійснює відповідно до закону заходи, спрямовані на запобігання бездомності осіб [51].

Стаття 24. Повноваження в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати

Місцева державна адміністрація:

1) забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці, в тому числі і на право своєчасного одержання винагороди за працю;

2) розробляє та організовує виконання перспективних та поточних територіальних програм зайнятості та заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття;

3) забезпечує проведення згідно з законом громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні;

4) забезпечує соціальний захист працюючих, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, якісне проведення атестації робочих місць;

5) бере участь у веденні колективних переговорів та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів);

6) бере участь у залученні виробничих потужностей підприємств установ виконання покарань для соціально-економічного розвитку регіонів та здобуття засудженими професій, що користуються попитом на ринку праці;

7) розробляє та здійснює заходи щодо реалізації державної політики сприяння зайнятості населення на рівні регіону;

8) вивчає процеси, що відбуваються на ринку праці, у сфері зайнятості населення та професійного навчання, проводить їх оцінку, прогнозування

попиту та пропонування робочої сили, інформування населення та органів виконавчої влади про стан ринку праці;

9) забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці;

10) здійснює заходи щодо своєчасного запобігання масовому безробіттю;

11) визначає напрями розширення в регіоні сфери застосування праці за рахунок створення робочих місць у пріоритетних галузях економіки, розвитку малого бізнесу, підприємницької діяльності, селянських (фермерських) господарств тощо;

12) розробляє та здійснює заходи щодо сприяння працевлаштуванню вивільнених працівників, зокрема професійної орієнтації та професійного навчання;

13) проводить іншу роботу із сприяння зайнятості населення.

Стаття 25. Повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян

Місцева державна адміністрація:

1) забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади;

2) забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

3) забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території;

4) здійснює заходи щодо організації правового інформування і виховання населення;

4-1) забезпечує надання безоплатної первинної правової допомоги;

5) розглядає питання і вносить пропозиції про нагородження державними нагородами України;

6) забезпечує виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи;

7) проводить роботу, пов'язану з розробленням та здійсненням заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально-побутового і медичного обслуговування осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони їх колишнього проживання;

8) забезпечує виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання;

9) оголошує у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснює передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей;

10) сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій та під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема у поданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг;

11) погоджує проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіє з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

12) забезпечує своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових

формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

13) розглядає проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) та розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі містобудівної документації;

14) перевіряє наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення надзвичайних ситуацій; наявність і готовність до використання у надзвичайних ситуаціях засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку;

15) перевіряє підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

16) бере участь у вирішенні питань проведення виборів і референдумів та адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством;

17) розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання, утворює адміністративні та спостережні комісії, координує їх діяльність;

18) здійснює управління архівною справою та діловодством;

19) Пункт 19 статті 25 втратив чинність у зв'язку з втратою чинності Закону № 1577-IV від 04.03.2004 на підставі Закону № 309-VI від 03.06.2008.

20) забезпечує здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк;

21) забезпечує здійснення заходів щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк і потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз;

22) забезпечує здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону [72].

Стаття 26. Повноваження в галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин

Місцева державна адміністрація:

- 1) забезпечує виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на відповідній території;
- 2) сприяє розвитку міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту;
- 3) укладає договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством;
- 4) сприяє зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності;
- 5) сприяє розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт;
- 6) організовує прикордонну і прибережну торгівлю;
- 7) сприяє діяльності митних органів та прикордонних служб, створенню умов для їх належного функціонування;
- 8) вносить у встановленому порядку до відповідних органів пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території.

Стаття 27. Повноваження в галузі оборонної роботи

Місцева державна адміністрація:

- 1) забезпечує виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями;
- 2) здійснює заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території;
- 3) забезпечує виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених

з військової служби, а також про пільги і допомогу сім'ям військовослужбовців строкової служби;

4) сприяє підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу;

5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Стаття 28. Права місцевих державних адміністрацій

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 цього Закону;

2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих

питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

5) здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством [74].

Стаття 29. Здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих їм обласними і районними радами

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Напрями діяльності Облдержадміністрації:

Відповідно до статті 13 Закону України «Про державні місцеві адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;

3) бюджету, фінансів та обліку;

4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Отже, ознайомившись із інформацією про організаційну структуру, функції, повноваження, основні завдання і напрями діяльності обласної державної адміністрації, можна дізнатися з чого ж вона складається:

Северодонецька міська рада складається з таких виконавчих органів:

1. Відділ молоді та спорту
2. Управління охорони здоров'я
3. Загальний відділ
4. Служба у справах дітей
5. Відділ по контролю за благоустроєм та санітарним станом міста
6. Фонд комунального майна Северодонецької міської ради
7. Департамент економічного розвитку
8. Міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді
9. Відділ містобудування та архітектури
10. Відділ кадрової роботи та з питань служби в органах місцевого самоврядування
11. Відділ ведення Державного реєстру виборців
12. Відділ внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю
13. Відділ АСУ та ТО
14. Відділ із звернення громадян Северодонецької міської ради
15. Відділ з обліку та розподілу житлової площі Северодонецької міської ради
16. Відділ капітального будівництва
17. Відділ державного архітектурно-будівельного контролю Северодонецької міської ради
18. Відділ освіти Северодонецької міської ради
19. Архівний відділ Северодонецької міської ради

20. Відділ з соціально-гуманітарних питань та ВПО
21. Відділ земельних відносин
22. Відділ культури Сєверодонецької міської ради
23. Відділ з юридичних та правових питань
24. Відділ цивільного захисту, екологічної безпеки та охорони праці
25. Фінансове управління Сєверодонецької міської ради.

Усі вище перераховані виконавчі підрозділи виконавчих органів міської ради є найбільш важливими для праці з громадою, а також від рівня праці цих підрозділів залежить рівень довіри громадян.

Звіт про роботу відділу зі звернень громадян Сєверодонецької міської ради за 2015 рік та за 1 квартал 2016 року

1. Інформація про виконання самоврядних повноважень згідно ЗУ «Про місцеве самоврядування».

Згідно ЗУ «Про місцеве самоврядування» відділ зі звернень громадян самоврядних повноважень не має.

2. Інформація про виконання делегованих повноважень згідно закону України «Про місцеве самоврядування».

Пп.1 п.б ст. 38 делеговані повноваження з забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

У 2015 році проведено певну роботу щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, вживалися заходи стосовно забезпечення системної та цілеспрямованої роботи у цьому напрямку. У центрі уваги відділу зі звернень громадян, поряд із забезпеченням своєчасного розгляду заяв і скарг, знаходяться питання контролю та надання практичної і методичної допомоги структурним підрозділам міської ради. З цією метою рішенням виконавчого комітету № 90 від 24.02.2015 р. було затверджено графік перевірки стану роботи з розгляду листів, заяв і скарг, організації особистого прийому громадян. У 2015 р. було

проведено 5 перевірок стану розгляду листів і скарг, організації особистого прийому громадян у відділах, управліннях міської ради. На 2016 р. заплановано 6 таких перевірок.

Проаналізувавши стан розгляду звернень, що надійшли до міської ради, відділом зі звернень громадян підготовлені проекти рішень виконавчого комітету «Про стан виконавської дисципліни та якість розгляду письмових і усних звернень громадян у відділах, управліннях, департаментах, службі та Фонді комунального майна міської ради» (у 2015 р.: рішення № 300 від 16.06.2015 р. та рішення № 494 від 13.10.2015; у 1 кварталі 2016 р. - № 165 від 12.04.2016р.) [3]. Серед організаційних заходів, здійснених щодо поліпшення розгляду звернень громадян, на оперативних нарадах здійснювався щотижневий аналіз контролю вирішення скарг громадян.

Відділом забезпечувалась належна організація особистого прийому громадян міським головою, заступниками міського голови, секретарем ради та керуючим справами виконкому. Систематично проводився аналіз письмових і усних звернень, запитів на інформацію, підготовка матеріалу для інформування міського голови, заступників міського голови та керуючого справами виконкому про стан цієї роботи.

3. Інформація про виконання загальних повноважень.

Загальна кількість звернень за 2015 рік, що зареєстрована відділом зі звернень громадян, складає 8536, що у 2 рази більше ніж у 2014 році. Заяв, пропозицій, клопотань надано 5898 (3049 - у 2014 р.). Письмових звернень (скарг) надійшло 2238 (824 – у 2014 р.), з яких 2013 звернень надійшло через Урядову «гарячу» телефонну лінію Урядового контактного центру, що на 36% більше ніж за аналогічний період 2014 р. З облдержадміністрації надійшло 170 звернень (59 – у 2014 р.) На особистий прийом звернулось 375 громадян (436 – у 2014 р.).

Проводились заходи щодо налагодження зворотного зв'язку з населенням через офіційний сайт Северодонецької міської ради згідно розпорядження міського голови від 30.03.2010 р. № 132 «Про налагодження

зворотного зв'язку з населенням через офіційний сайт Сєвєродонецької міської ради». За 2015 рік надійшло 145 звернень (138 – у 2014р.) Кількість запитів на публічну інформацію, які зареєстровані через відділ зі звернень громадян, збільшилась на 56% у порівнянні з 2014 р. та складає 137.

У зв'язку з внесенням змін до ЗУ «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронних петицій, відділом зі звернень громадян був підготовлений проект рішення виконавчого комітету «Про затвердження Положення з організації роботи щодо розгляду звернень громадян у відділах, управліннях, департаментах, службі та Фонді комунального майна міської ради в новій редакції». Таким чином з 2015 р. громадяни мають можливість надіслати свої звернення електронною поштою до відділу зі звернень громадян Сєвєродонецької міської ради. За минулий рік було зареєстровано 24 електронних звернення [40].

Керуючись ЗУ «Про звернення громадян», «Про безоплатну правову допомогу» відділом зі звернень громадян було підготовлено проект рішення виконавчого комітету «Про роботу громадської правової приймальні». Згідно прийнятого рішення № 160 від 31.03.2015 р. продовжувала роботу громадська правова приймальня. Вона надає населенню міста, і, насамперед, малозабезпеченим громадянам, безкоштовні кваліфіковані консультації. До складу громадської правової приймальні ввійшли кваліфіковані фахівці в галузі юстиції (представники міського управління юстиції, представники ПФУ, УП та СЗН, УЖКГ, юристи департаменту з юридичних питань та контролю міської ради).

Відповідно до Указу Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» та на виконання листа керівника апарату Луганської облдержадміністрації, наприкінці 2015 р. відділом зі звернень громадян було підготовлено статистичний звіт про виконання звернень громадян, що надійшли до Сєвєродонецької міської ради, Сиротинської та Борівської селищних рад за

2015 рік в порівнянні з 2014 роком та надіслані узагальнені дані про звернення громадян за 2015 р. до облдержадміністрації.

У 1 кварталі 2016 р. відділом зі звернень громадян було зареєстровано 2838 звернення, що в 2 рази більше ніж за аналогічний період у 2015 р. Заяв, пропозицій, клопотань – 2021 (1063 – за 1 квартал 2015 р.). Письмових звернень (скарг) надійшло 760 (343 – за 1 кв. 2015 р.), 93% з яких складають звернення, які надійшли через Урядову «гарячу» телефонну лінію Урядового контактного центру. Так у 1 кварталі 2016 р. на Урядову «гарячу» лінію надійшло 729 звернень, а за аналогічний період 2015 р. це було лише 329. Зареєстровано 36 заяв та скарг, які надійшли від облдержадміністрації (38 – за 1 кв. 2015 р.). На одному рівні залишилась кількість осіб, що звернулись на особистий прийом - 59. У два рази знизилась кількість звернень на офіційний сайт міської ради (18 заяв та скарг). За звітний період відділом зареєстровано 58 запитів на публічну інформацію, що на 27% більше ніж за 1 квартал 2015 р. Зареєстровано 29 електронних звернень.

У 1 кварталі 2016 року відділом зі звернень громадян підготовлені наступні проекти рішень виконавчого комітету:

1. Про підсумки роботи з письмовими та усними зверненнями громадян у департаментах, відділах, управліннях, службі та фондї комунального майна міської ради з січня по грудень 2015 р.;
2. Про роботу громадської приймальні;
3. Про стан виконавської дисципліни та якість розгляду письмових і усних звернень громадян у відділах, управліннях, департаментах, службі та фондї комунального майна міської ради за 1 квартал 2016 р [41].

Відділом забезпечувалась своєчасна реєстрація письмових та усних звернень громадян, запитів на інформацію. Здійснювався контроль за своєчасним вирішенням питань, які поставлені у письмових та усних зверненнях громадян, що направленні на розгляд структурним підрозділам міської ради, селищним радам, підприємствам, організаціям, установам.

Надавались методичні допомоги відділам, управлінням в організації роботи зі зверненнями, в організації особистого прийому громадян.

Здійснювалось проведення консультацій та роз'яснень нормативних документів громадянам, які звертаються з письмовими зверненнями чи на прийом з особистих питань про порядок вирішення їх проблем.

У відділі зі звернень громадян налагоджено автоматизовану реєстрацію пропозицій, заяв і скарг та особистого прийому громадян за допомогою персонального комп'ютера. Згідно постанови КМУ від 24.09.2008 р. № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» внесено необхідні зміни щодо програмного забезпечення обліку звернень громадян для застосування Класифікатора.

Звіт організаційного відділу міської ради за 2017 рік

1. Інформація про виконання самоврядних повноважень згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

Ст. 39 Повноваження щодо відзначення державними нагородами України:

За звітний період відділом було підготовлено комплект документів на нагородження орденом «За мужність» III ступеня (посмертно) Самарського С.В.

2. Інформація про виконання делегованих повноважень згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

Виконання делегованих повноважень згідно Закону України «Про місцеве самоврядування» не належить до функцій відділу.

3. Інформація про виконання загальних повноважень:

За звітний період організаційним відділом виконувалась робота в межах затверджених посадових обов'язків, відповідно до Положення про відділ.

Протягом року готувались нормативні документи з компетенції відділу, а саме: проекти рішень виконавчого комітету, сесій міської ради, розпоряджень міського голови, виконувались доручення керівництва міської

ради.

Забезпечувалось виконання контрольних доручень облдержадміністрації та інформування оргвідділу ОДА про заходи Северодонецької міської ради на наступний тиждень. Протягом року підготовлено та відправлено на електронну адресу куратора міста 52 таких інформації [29].

За звітний період підготовлено 29 розпоряджень міського голови про скликання 14-ти сесій міської ради VII скликання.

Надавалась допомога в підготовці і проведенні засідань постійних комісій міської ради.

Здійснювався прийом громадян з питань, віднесених до компетенції відділу.

Відділом було підготовлено чотири нормативно-правові акти, а саме:

- ✓ розпорядження міського голови «Про затвердження розподілу обов'язків між міським головою, його заступниками, секретарем ради та керуючим справами виконкому»;
- ✓ рішення сесії міської ради «Про затвердження Положення про організаційний відділ міської ради в новій редакції»;
- ✓ рішення сесії міської ради «Про затвердження Плану роботи Северодонецької міської ради та її виконавчих органів на 2017 рік і звіт про виконання Плану роботи Северодонецької міської ради та її виконавчих органів за 2016 рік»;
- ✓ рішення виконкому «Про затвердження Заходів з реалізації у м. Северодонецьку плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016 - 2018 роках».

У таблиці наведено інформацію про підготовлені відділом у 2017 році документи, у порівнянні з 2016 роком.

Таблиця 2.1 Порівняння документів 2016-2017рр.

Назва документу	2016 рік	2017 рік
Рішення (сесії та виконкому)	24	16
Розпорядження міського голови	62	81
Листи	100	98

Було сформовано, з подальшим затвердженням на виконкомі, чотири квартальні Плани роботи виконавчих органів міської ради і річний План – затверджено на сесії міської ради. По закінченні року зроблено аналіз виконання поточного плану роботи [55].

По лінії відділу зі звернень громадян виконано 11 запитів на публічну інформацію. При цьому слід зауважити, що в рази збільшився об'єм копій документів, які було необхідно підготувати до відповідей на запити. Також було виготовлено майже півтори тисячі копій рішень сесій міської ради за запитами правоохоронних органів.

Відділ був відповідальний за наповнення сайту: своєчасно розміщалися протоколи засідань постійних комісій, протоколи сесій, проекти рішень. Після завершення кожної сесії прийняті рішення оприлюднювалися на офіційному сайті міської ради та на сайті data.gov.ua [60].

Протягом звітнього періоду готувались пам'ятні адреси до ювілейних або визначних дат підприємств, установ та організацій міста, особистих ювілеїв заслужених людей міста. Надсилались вітальні листівки та електронні поздоровлення з нагоди Нового року, Міжнародного жіночого Дня 8 Березня та Дня незалежності України керівникам підприємств міста й керівництву області.

Відділ брав участь в організації проведення різноманітних свят державного та місцевого значення.

У таблиці наведено інформацію про виготовлені відділом у 2017 році відзнаки, у порівнянні з 2016 роком.

Таблиця 2.2. Порівняння відзнак 2016-2017рр.

Назва документу	2016 рік	2017 рік
Почесні грамоти виконкому міської ради	20	12
Грамоти виконкому міської ради	418	669
Подяки	130	312

Звіт про роботу відділу адміністративних послуг за 2017 рік

На 31.12.2017 року через Центр надання адміністративних послуг у м.Сєвєродонецьку (далі - ЦНАП) надавалося 146 адміністративних послуг 18 суб'єктами надання адміністративних послуг, з яких:

- 11 це органи державної влади, які надавали 55 видів послуг (5952 адміністративних послуг),
- 7 служб і відділів міськради надавали 91 вид послуг (61187 адміністративних послуг).

У ЦНАПі було прийнято біля 85000 громадян на отримання адміністративних послуг, надано 67139 адміністративних послуг, в тому числі:

- безпосередньо відділом адміністративних послуг було надано 58411 адмін.послуг, що становить 87% від загальної кількості наданих через ЦНАП послуг:
 - з реєстрації в сфері місця проживання - 49 865 послуг (у тому числі дій з реєстрації - 10803, видано 39062 довідок про склад сім'ї),
 - з реєстрації бізнесу 4864 послуги,
 - з реєстрації нерухомості - 3682 послуги;
 - адмін.послуг, що надавалися іншими суб'єктами через ЦНАП – 8728.

На кожен адміністративну послугу затверджені інформаційні та технологічні картки.

За 2017 рік відділом адмін.послуг було підготовано проектів і прийнято:

- 16 рішень виконкому, які переважно стосуються змін до переліку адмін.послуг, що надаються через ЦНАП, а також затвердження інформаційних та технологічних карток цих адмін.послуг;
- 7 розпоряджень міського голови стосовно роботи ЦНАП та підключень працівників до Державних реєстрів [54].

У травні 2017 року в рамках проекту «Зміцнення суспільної довіри» (UCBI II) на підставі договорів про співпрацю з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) була надана допомога ЦНАП для підвищення якості надання адмін.послуг в сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб. З червня запроваджено електронний реєстр територіальної громади, автоматизовані робочі процеси з надання відповідних послуг, проведені тренінги для адміністраторів, які працюють в цій сфері. Також з червня 2017 року у ЦНАПі працює електронна черга, яка допомагає організувати і впорядкувати чергу на отримання адмін.послуг [30].

У жовтні 2017 року проектом UCBI II проводилося дослідження після успішного впровадження автоматизованого рішення і оптимізації / стандартизації процесів надання реєстраційних послуг, яке показало, що якість надання послуг по реєстрації місця проживання покращилась і споживачі цим дуже задоволені. Переважна більшість споживачів відзначили швидкість надання реєстраційних послуг як головну перевагу процесу надання послуг, а також автозаповнення заяви адміністраторами (заявнику необхідно тільки прочитати та підписати її), відсутність додаткової потреби ксерокопіювання документів, ефективність регулювання чергою в ЦНАПі.

Були надані рекомендації щодо вдосконалення цього процесу, над впровадженням яких ще належить попрацювати [70].

Інформація про графік роботи, контактах, переліку адмін.послуг, розміщена на сайті міської ради та регулярно оновлюється. Для популяризації роботи ЦНАП у листопаді-грудні 2017 р. по кабельному телебаченню трансливався ролик про діяльність ЦНАПу, зареєстрована сторінка в Facebooke на якій розміщуються і оновлюються всі новини про нашу роботу.

З 08.12.2017 року через портал державних послуг IGov в електронному вигляді можна подати документи на 2 найбільш затребувані адміністративні послуги – отримання довідки про склад сім'ї та про реєстрацію місця проживання.

Отже, проаналізувавши роботу виконавчих органів на основі додатку А, можна зробити висновок, що майже всі плани, які запланували виконавчі органи Северодонецької міської ради виконуються, таким чином довіра громадян до органів місцевого самоврядування в м.Северодонецьк збільшується з кожним виконаним планом на рік.

2.3 Порівняльний аналіз довіри громадян до органів місцевого самоврядування на прикладі Луганської області

Державне управління соціогуманітарним розвитком – система методів і засобів цілеспрямованого впливу держави, орієнтованого на досягнення позитивних, якісних змін у забезпеченні умов життєдіяльності людей шляхом посилення ролі духовних та соціальних чинників та зменшення негативних наслідків стратифікаційних відмінностей у суспільстві.

Україна – держава з поліетнічним складом населення. Етнічна регіональна специфіка українського суспільства полягає в кількісному переваженні українців в усіх регіонах держави, за винятком Автономної Республіки; істотному кількісному переважанні українців (77,8%) над сукупністю осіб (22,2%), що належать до всіх національних меншин, включаючи росіян; істотному кількісному переважанні росіян (понад 8,3

млн) над сукупністю осіб (понад 2,3 млн), що належать до інших національних меншин; високою часткою росіян в складі населення південних і східних регіонів України (зокрема, росіяни становили 58,3% від усього населення АРК; 17,6% – від усього населення Дніпропетровської області; 38,2% – Донецької; 24,7% – Запорізької; 39% – Луганської; 20,7% – Одеської; 25,6% – Харківської); зміні статусу росіян як домінуючої етнічної спільноти в колишньому СРСР на національну меншину в сучасній Українській державі. Суттєвими в країні є також відмінності в системі територіально-поселенських та демографічних відносин, які сформували специфіку більш урбанізованої південно-східної частини країни з більшою чисельністю населення порівняно із північно-західною. У південно-східній частині країн розташовані великі індустріальні центри, такі як Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Одеса, яких немає в північно-західній. Зазначені регіональні відмінності кардинально вплинули на різновекторність ціннісних та геополітичних орієнтацій населення. Якщо Південний Схід та Південь України зорієнтовані більше на Росію, то Захід та Північний Захід переважно тяжіють до Польщі, Угорщини, Словаччини [56].

Особливості державного управління соціогуманітарною сферою зумовлені також специфікою соціально-економічного розвитку регіонів України, що, попри багато спільних рис, роблять кожен окремий регіон у багатьох аспектах унікальним. Зокрема, певну територіальну самобутність визначає існування значного розриву в рівнях соціального та економічного розвитку між окремими регіонами. Свідченням цього є дані Державної служби статистики України щодо економічної активності населення у віці від 16 до 70 років (від 68,4% у Києві до 59,8% в Івано-Франківській області), рівня зайнятості (від 69,1% у м. Києві до 65,4% у Луганській області) та безробіття (від 6,3% у Києві до 16,4% у Луганській області) працездатного населення, розміру середньої заробітної плати (від 9 379 грн у м. Києві до 7 423 грн у Луганській області).

Таблиця 2.1 Населення Луганської області

(на 1 січня; тис. осіб)

Роки	Чисельність наявного населення			Чисельність постійного населення		
	всього	у тому числі		всього	у тому числі	
		міське	сільське		чоловіки	жінки
1995	2827,1	2446,7	380,4	2809,3	1302,7	1506,6
2015	2220,2	1928,3	291,9	2215,6	1013,6	1202,0
2016	2205,4	1916,2	289,2	2200,8	1007,0	1193,8
2017	2195,3	1908,5	286,8	2190,7	1002,2	1188,5
2018	2167,8	1884,7	283,1	2163,2	990,7	1172,5

З таблиці 2.1, бачимо, що чисельність як наявного так і постійного населення знизилась, особливо помітно зниження населення у містах, з такою категорією як чоловіки. Очевидно, що внутрішньо-політичне становище, зокрема, впровадження АТО, безпосередньо впливає на демографічне становище в країні з кожним роком все більше.

Гендерний розвиток — це процес зменшення гендерної нерівності й подолання гендерної дискримінації у суспільстві.

Для розробки ефективних заходів політики розвитку людського потенціалу велике значення має комплексна оцінка ситуації з гендерною рівністю. З цією метою ПРООН використовує і щорічно розраховує для багатьох країн (для яких є потрібні дані) два основні інтегральні показники: індекс розвитку з урахуванням гендерного фактора (ІРГФ) і показник розширення можливостей жінок (ПРМЖ).

За допомогою Індексу розвитку з урахуванням гендерного фактора корегується показник Індексу людського розвитку для визначення гендерної рівності за основними його вимірами: тривалістю життя, рівнем освіченості і рівнем матеріального добробуту. Ці показники спершу розраховуються окремо для жінок і чоловіків певної країни, потім розраховуються

рівнорозподілені індекси за кожним виміром, і ІРГФ розраховується як середнє арифметичне значення трьох рівнорозподілених індексів (див. [2, с. 285]). Якби можливості людського розвитку були однаковими для чоловіків і жінок певної країни, то ІРГФ у ній дорівнював би ІЛР. Оскільки в усіх країнах гендерна нерівність існує, то ІРГФ завжди менший, ніж ІЛР. Наприклад, у 2015 році в Україні значення ІЛР було 0,777, а ІРГФ — 0,773. У цілому Україна за цим показником має досить благополучний вигляд порівняно з іншими країнами: 57-ме місце серед 144 країн, для яких розраховувався ІРГФ. Це зумовлено тим, що у нас не простежується гендерних відмінностей у доступі до базової освіти, жінкам притаманні високі, за міжнародними стандартами, рівні економічної активності та зайнятості [2, с. 240—242]. Проте ці сприятливі потенційні можливості супроводжуються значними гендерними диспропорціями у політиці та сфері державного управління, в можливостях доступу до гідної роботи та економічних ресурсів.

Ці диспропорції відображаються показником розширення можливостей жінок, який дозволяє оцінити нерівність у становищі жінок і чоловіків у трьох ключових сферах:

- ✓ участь і повноваження у прийнятті політичних рішень, що вимірюється часткою місць в органах управління, які обіймають жінки та чоловіки;
- ✓ участь і повноваження у прийнятті економічних рішень, що вимірюються відсотковою часткою жінок та чоловіків, які обіймають керівні посади, та відсотковою часткою жінок та чоловіків на посадах спеціалістів і технічних працівників;
- ✓ можливості доступу до економічних ресурсів та їх використання, що вимірюються розрахунковим показником заробленого доходу жінок і чоловіків.

Таблиця 2.3. Розподіл населення за окремими віковими групами в Луганській обл

Розподіл постійного населення за окремими віковими групами					
	Всього населення	0-16 років	16-18 років	18-60 років	60 років і старше
1995	2809,3	553,7	2140,0	522,5	1693,6
2015	2215,6	275,6	1890,7	538,5	1385,5
2016	2200,8	264,5	1888,3	558,4	1362,1
2017	2190,7	255,4	1888,6	582,0	1338,1
2018	2163,2	243,8	1873,3	600,7	1302,9

З таблиці 2.3, можна зробити такий висновок: за віковим обмеженням переважає вікова група – 16-18 років, потім йде група – 60 років і більше. Тобто, на сьогодні переважають підлітки, котрі ще вчаться в школі, а потім поступають до університету й їдуть у інше місто, наприклад, Київ, Харків, Львов. Також велику долю населення займають люди похилого віку, тому що більшість не мають можливість або не хочуть залишати свої домівки.

Технологія формування та реалізації політики розвитку місцевого самоврядування в державі залежить від ефективності функціонування управлінського апарату, укомплектованого компетентними та висококваліфікованими кадрами, які є стратегічним ресурсом її конкурентоспроможності. У сучасних умовах суспільного розвитку управлінські кадри мусять володіти стратегічним потенціалом розв’язання актуальних проблем життєдіяльності громадян, надання їм якісних державно-управлінських послуг, забезпечення ефективності функціонування системи державного управління та місцевого самоврядування [71].

Законодавство України розрізняє два види публічної служби – державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Закони України

“Про державну службу” (від 16 грудня 1993 р.) та “Про службу в органах місцевого самоврядування” (від 7 червня 2001 р.) визначають єдині підходи та принципи щодо вирішення питань, пов’язаних з обмеженнями під час прийняття на посади, проходження служби, оплати праці, соціальне забезпечення, а також з іншими питаннями щодо проходження служби як державними службовцями, так і посадовими особами органів місцевого самоврядування. Такий підхід до законодавчого регулювання двох основних видів публічної служби, якими є державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, є виваженим і обґрунтованим, оскільки принципових відмінностей у службовій діяльності чиновників, тобто осіб, які забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, немає.

На сьогодні до вітчизняної системи місцевого самоврядування входить понад 12 тис. самостійних органів – обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські ради. Варто зазначити, що загальна чисельність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (майже 98 тис. службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 1 січня 2018 р.) зростає (табл. 2.3) із самого початку відокремлення служби в органах місцевого самоврядування від державної служби [48].

Таблиця 2.4 Відомості щодо загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

	2006	2015	2016	2017	2018
Обласні ради, Київська	1503	1671	1564	1563	1556
Міські, районні в містах ради та їх виконавчі комітети	44611	48107	47233	46787	47006
Районні ради	5099	4934	4989	4910	4943
Сільські й селищні ради та їх виконавчі комітети	44428	45071	45418	44857	44494
Усього посадових осіб місцевого самоврядування	95641	99783	99204	98117	97999

Як зазначають деякі вітчизняні вчені та дослідники в галузі державного управління, в юридичному аспекті служба в органах місцевого самоврядування охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які можуть відобразитися у формі контрактної та кар'єрної служби. Кар'єрна служба ґрунтується на тому, що службовці пов'язують свою діяльність у ній із професійним зростанням, підйомом ієрархічними сходинками [10].

Говорячи про службу в органах місцевого самоврядування як кар'єрний вид публічної служби, передусім необхідно відзначити, що кар'єру неможливо відокремити від професії. Отже, служба в органах місцевого самоврядування є професією.

Якщо проаналізувати населення Луганської області за сферою діяльності, то побачимо, що дуже велика кількість населення Луганської області ввідають перевагу такій сфері діяльності, як влада – 85%, у той час, як наукова діяльність всього 8%, громадська організація займає – 5% і бізнес – 2%. Тому, можнат зробити висновок, що населення хоче займатися владою, але не хоче вчитися, як це правильніше робити.

Кількість державних службовців в Україні із 2015 року скоротилася на 20%. Про це 21 червня на зустрічі з працівниками держорганів заявив президент Петро Порошенко, повідомила його прес-служба: "Прозорість конкурсів, незалежне оцінювання є потужним стимулом того, щоб державні службовці розвивалися. Ми повинні забезпечувати відповідні "ліфти" у державній службі. І від начальника відділу, від начальника управління, від начальника департаменту має більше залежати", – сказав Порошенко.



Рис. 2.3. Відсоткове співвідношення сфер діяльності в Луганській обл

Президент зазначив, що в часи, коли він працював міністром закордонних справ, державні службовці дотримувалися правила трьох "П" – порядність, патріотизм і професіоналізм.

У травні 2016 року в Україні набрав чинності закон "Про держслужбу". Він передбачає конкурсний порядок приймання на державну роботу. Водночас вакантні посади, на які не оголошено конкурс, підлягають скороченню. Серед вимог до держслужбовців – володіння державною мовою та наявність відповідного досвіду роботи.

У листопаді 2017 року Порошенко схвалив скасування положення закону про конкурсний відбір голів місцевих державних адміністрацій та керівників центральних органів виконавчої влади [4].

Нестабільність соціально-економічних та соціально-політичних процесів, що розгорталися на фоні не виправданих диспропорцій у системі соціально-демографічних, територіально-поселенських, соціально-трудова, соціально-класових відносин, активізувала небезпечні глибинні трансформації в соціогуманітарній сфері суспільства. Духовний і соціальний

розкол населення України призвів до поширення сепаратистських настроїв, посилив руйнівний вплив зовнішніх підбурювань до антидержавних дій, уможливив російську окупацію АРК і продовжує створювати загрозу державності, миру і свободам громадян України.

Виходячи з викладеного на фоні останніх подій все очевиднішою стає ключова роль соціальної і гуманітарної складової в модернізації державного управління на регіональному рівні з метою призупинення деструктивних соціогуманітарних процесів та створення підґрунтя для подальшого дієвого забезпечення соціальних і культурних прав людини, розвитку системи соціальних відносин, гарантій соціальної безпеки та підвищення якості життя населення, вирівнювання соціогуманітарного розвитку регіонів, нарощування соціогуманітарного потенціалу українського суспільства в цілому. Сьогодні соціогуманітарний розвиток регіонів стає запорукою виходу України із системної кризи та основним елементом збалансованої та прогнозованої розбудови держави. Тому стратегічним завданням державного управління у сфері соціогуманітарного розвитку регіонів є пошук новітніх інноваційних моделей управління соціальними та політичними процесами.

Важливе значення для формування дієвої системи державного управління України у сфері соціогуманітарного розвитку на регіональному рівні має досвід Європейського Союзу [6]. Питання соціально-гуманітарного розвитку є невід'ємною складовою регіональної політики згуртування (cohesionpolicy) ЄС, спрямованої на економічне і соціальне згуртування регіонів і держав-членів [15]. Інвестуючи в підтримку створення робочих місць, конкурентоспроможність, економічне зростання, поліпшення якості життя і сталий розвиток, регіональна політика ЄС сприяє реалізації соціогуманітарних цілей стратегії “Європа-2020” [27].

Соціальна політика, узгоджена з регіональною політикою, забезпечує згуртування європейської спільноти по горизонталі (між регіонами – регіональна політика) і по вертикалі (між верствами суспільства – соціальна політика). З часу утворення та в процесі соціального розвитку, соціальної

інтеграції ЄС відбувся відхід від обмеженого погляду на соціальну політику як рефлексію суспільства, його реакцію на певні поточні події та економічні трансформації, пов'язані із збереженням рівня життя і захистом права громадян на працю. Процес розширення ЄС, розвиток міжнародних зв'язків, з одного боку, та намір побудувати єдиний соціальний простір – з другого зумовили постійне розширення діапазону соціальної політики, інтенсивний розвиток її зовнішнього виміру і правове оформлення її досягнень.

У сучасних умовах соціогуманітарна політика ЄС не обмежується лише сферою праці, вирішенням соціогуманітарних проблем, що виникають, та виправленням несприятливої ситуації; вона покликана прогнозувати і регулювати їх. Поряд з матеріальними засобами і планами гуманітарної допомоги реалізуються профілактичні програми з подолання соціальних конфліктів, вживаються превентивні заходи у сфері соціальної екології, включаючи питання регулювання відносин людини і суспільства, стратегій бізнесу, рівня його цивілізованості та ін.

Центральною ідеєю, навколо якої вибудовується європейська політика соціального і гуманітарного розвитку, є те, що вона покликана забезпечити захист інтересів різних груп і категорій суспільства, не обмежуючись підтримкою знедолених шляхом перенесення акцентів від заходів соціального захисту населення (він, як правило, гарантується законами держав-членів) до діяльності, зорієнтованої на продуктивність і рентабельність соціальної політики в цілому. Інвестиції в соціальну політику розглядаються як продуктивні, витрати на соціальний захист – як продуктивні вкладення, а соціальне згуртування вважається продуктивним фактором.

Необхідність рівномірного розвитку соціогуманітарної сфери регіонів, підвищення якості життя населення, розвиток й збагачення соціального потенціалу кожної окремої людини та суспільства в цілому актуалізують завдання обґрунтування концептуальних підходів до формування зваженої, послідовної, цілеспрямованої державної політики щодо соціогуманітарного

розвитку регіонів, яка має ґрунтуватися на розумінні як особливостей розвитку окремих регіонів, так і загальнонаціональних пріоритетів.

Основними напрямками та завданнями з удосконалення державного управління у сфері регіонального соціогуманітарного розвитку країни є:

I. Децентралізація влади. Демократизація політичних і соціально-економічних відносин, активізація процесів горизонтального (міжгалузевого, секторального) та вертикального (управлінського) співробітництва, співробітництва всіх гілок влади та місцевого самоврядування з метою наближення управління до його споживачів, полегшення доступу до участі у прийнятті та контролі за реалізацією управлінських рішень, спрощення громадського контролю за державними витратами та їх результатами. Розвиток громадянського суспільства, самоорганізації населення, соціального діалогу, державно-приватного партнерства, соціальної відповідальності для нарощування соціального капіталу, підвищення ефективності управління на основі програмно-цільових механізмів, активного залучення та участі населення в прийнятті рішень, які зачіпають його інтереси на різних рівнях та в різних сферах життєдіяльності.

II. Модернізація державного управління гуманітарною сферою на регіональному рівні. Визначення фундаментальних духовних цінностей, досягнення порозуміння з найгостріших проблем історичного минулого України з огляду на історичний досвід та історичну пам'ять усіх регіонів та всіх поколінь українців. Створення і впровадження в практику національної системи постійного моніторингу за прийнятим ООН індексом людського розвитку з метою вжиття невідкладних заходів щодо регіональних вимірів та соціогуманітарного вирівнювання регіонів. Визначення цілей і пріоритетів, а також розроблення комплексного правового механізму з питань розвитку культури, реалізації державної мовної політики, в тому числі на регіональному рівні. Розробка і реалізація загальнонаціональних та галузевих середньо- і довгострокових програм, спрямованих на соціогуманітарну інтеграцію регіонів України в єдиний національно-

державний організм та формування національної ідентичності українського суспільства, яка має спиратися на базові, спільні для всіх громадян держави цінності й враховувати багатокультурність України як її суспільне надбання.

III. Соціальний розвиток та соціальне вирівнювання регіонів. Розвиток людського потенціалу (освіти, прав дітей, здоров'я, культури, зайнятості та соціальної згуртованості, гендерної рівності). Зниження рівня бідності (забезпечення справедливої глобалізації, сталий розвиток, безпека, запобігання конфліктам, вимушеній міграції). Забезпечення сталого розвитку (сприяння зайнятості та гідній праці, створення “справедливого кола” економічного і соціального розвитку, забезпечення на цій основі конкурентоспроможності економіки та соціальної солідарності для уразливих груп населення, фіскальна реформа, корпоративна соціальна відповідальність, підтримка соціального забезпечення, економічне зростання та зайнятість). Розвиток на основі демократичних цінностей (повага прав людини, забезпечення демократії, основних свобод і верховенства закону, доброго врядування, гендерної рівності, солідарності, соціальної справедливості та ефективних багатосторонніх дій) та ін.

IV. Модернізація державної політики щодо забезпечення соціальної безпеки (соціального захисту). Оптимізація соціальних і державних інститутів (структурно-функціональна обумовленість міністерств, відомств, відповідних управлінь у місцевих органах влади, соціальних служб тощо). Запобігання соціальним ризикам, встановлення розміру прожиткового мінімуму з урахуванням регіональних особливостей рівня життя населення, забезпечення гарантованого мінімального доходу, подолання нерівності в доступі до освіти, охорони здоров'я та інших послуг [35]. Децентралізація соціальних послуг, диверсифікація постачальників із залученням громадських, приватних і благодійних організацій. Здійснення збалансованого розподілу відповідальності за формування надходжень до системи соціального захисту та пропорційний розподіл її видатків за

функціональними напрямками, посилення відповідальності місцевих органів за якість, фінансове забезпечення, вибір надавача соціальних послуг.

Висновки до 2 розділу

Отже, важливо зазначити, що майбутні норми про місцеве самоврядування в Конституції України мають бути сформовані так, щоб не стримувати його розвиток, тобто слід визначати лише основні засади здійснення місцевого самоврядування та гарантії його державної підтримки, а детальна регламентація має здійснюватися через відповідні закони.

Апарат органів місцевого самоврядування — це система, робота якої систематизована підрозділами, взаємодія котрих допомагає чіткій діяльності і результативності самоврядування в Україні. Діяльність органів місцевого самоврядування визначається та гарантується багатьма правовими актами, і сьогодні реалізація муніципального права, його подальший розвиток і вдосконалення залежать значною мірою від розвитку відповідної галузі науки та навчальної дисципліни, подальшого їх вдосконалення.

Формування належного конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування не є лише обов'язком Верховної Ради України, а усіх його суб'єктів та науковців. Хоч, зрозуміло, без політичної волі вищих державних посадових осіб цього неможливо досягти. Але загальна неефективність державного управління, його неспроможність вчасно реагувати на розвиток подій, що призвели до розбалансування системи виконавчої влади в державі, вимагає негайного зміцнення місцевого самоврядування для збереження держави. Тож головним завданням у напрямі конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування є підвищення відповідальності усіх суб'єктів за розвиток місцевого самоврядування, починаючи від кожного члена територіальної громади до Президента України та Верховної Ради України.

Ураховуючи викладене вище, завдання удосконалення державного управління України соціогуманітарним розвитком на регіональному рівні зумовлює необхідність справляння зважених, послідовних, цілеспрямованих

управлінських впливів, які б ґрунтувалися на поєднанні та взаємній узгодженості як загальнонаціональних пріоритетів, так і особливостей кожного окремого регіону.

А також, важливо підкреслити, що служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний інститут, який не входить до системи державної служби. Тому службу в органах місцевого самоврядування слід розглядати як самостійний та рівноправний вид публічної служби, що функціонує з урахуванням основних принципів демократичного управління на засадах децентралізації та деконцентрації влади.

РОЗДІЛ 3

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Модернізація системи управління місцевими запозиченнями в контексті фінансової децентралізації

Громадські організації в більшості демократичних країн реалізують функцію громадського контролю та допомагають налагодити ефективний зворотний зв'язок між владою та мешканцями. Можна навести низку прикладів того, як достатньо зріле громадянське суспільство в передових демократичних країнах світу орієнтує владу на якісне задоволення суспільних потреб.

Так, система “Найкраща якість” (Best Value) була розроблена у Великій Британії як програма поліпшення якості діяльності органів місцевої влади, а її найважливішим аспектом визначена співпраця органів місцевої влади з громадськістю, оскільки консультації з громадськістю з багатьох питань поліпшення якості послуг є ключовим її елементом. З громадянами обговорюються не лише питання якості послуг, а також визначається перелік послуг, їх цілі та самі стандарти якості, відповідно до яких надаються послуги. Крім обговорень, іншою формою залучення громадян є конкретна співпраця в процесі надання послуг. Результатом стало те, що значна кількість послуг надається місцевим бізнесом на контрактній конкурсній основі, тобто самими громадянами, а не органом місцевої влади. Консультації з місцевим бізнесом є офіційно затвердженою вимогою програми “Найкраща якість”. Необхідність зворотного зв'язку між громадою та владою визначається як один з найважливіших аспектів успішності в досягненні найкращої якості послуг. Важливими є консультації з

громадськістю на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова відповідальність за послуги, що надаються, покладається саме на місцеву владу, а отже, і на громаду в цілому [39].

З 2001 р. в Канаді застосовується модель, що отримала назву “Система моніторингу зі спрямуванням на громаду” (Community-Based Monitoring System). Такий моніторинг визначається експертами як процес співпраці громадськості, державних агенцій, представників індустрії, науковців, громадських груп та місцевих інституцій заради адекватного реагування на процеси місцевого розвитку, розв’язання існуючих проблем та сприяє повноцінній співпраці між громадянами та владою, зміцнюється залученням громадян до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [35].

У Європі набуває все ширшого визнання запровадження підходу “Smart City” (“розумне місто”), який передбачає, зокрема, врядування за широкою участі громадян. Перелік уже реалізованих послуг дає можливість громадянам здійснювати моніторинг та контроль цілодобово: електронні аукціони, електронний аналіз ринку, електронні торги, карта електронних аукціонів, щоденник міського голови, деталі про бюджет міста та активи, міські гранти, єдиний контрольний центр екстрених служб (пожежна служба, патрульна поліція, швидка медична допомога); онлайн-опрацювання різноманітних звернень громадян [47]. Такі прості речі, як електронні опитування громадської думки чи онлайн нотатки/звернення громадян дають змогу вивчати думку громадян та враховувати її під час планування місцевого розвитку. У Вінниці вже зроблено перші кроки в напрямі реалізації моделі “Smart city” через реалізацію низки проектів у галузі ІТ-технологій: кілька років діє Центр адміністративних послуг “Прозорий офіс”; створено відділ оперативного реагування “Цілодобова варта”; реалізовано сервіс “Мапа звернень громадян”, упроваджено електронну картку пацієнта з метою реформування галузі охорони здоров’я, введено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо.

В Україні хоча й зареєстровано 3 943 об'єднання громадян, у тому числі 3 745 громадських організацій, участь у діяльності громадських організацій досі залишається серед найменш значущих для громадян України цінностей (менше 3-х балів за 5-бальною шкалою) [64]. Унаслідок цього індекс довіри громадян до організацій громадянського суспільства є вкрай низьким (2,6 з 5), а це означає, що громадяни не сприймають організації громадянського суспільства як реальний інструмент для захисту своїх прав і не вірять в їх ефективність.

Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація процесів громадського моніторингу надання послуг органами публічної влади, діяльність громадськості, інститутів та організацій громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання адміністративних послуг органами публічної влади з подальшим реагуванням або нагромадженням інформації для подальшого реагування з метою поліпшення якості надання зазначених послуг.

Проблема залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) до процесів вирішення питань місцевого самоврядування в останні роки постійно перебуває в центрі уваги науковців і практиків публічного управління. Ці здобутки знайшли відображення в документах міжнародних організацій, де значну увагу приділено формуванню методів та інструментарію вимірювання успішності публічного управління, зокрема участі громадськості в оцінюванні [79]. Так, за класифікацією Міжнародної асоціації громадянської участі (International Association for Public Participation, IAP2), існує п'ять рівнів участі громадян: інформування; консультування; залучення; співпраця; розширення повноважень для реалізації прав (пряма участь).

Проте можна констатувати, що реально в Україні громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливу на прийняття владних рішень, а роль громадських організацій часто зводиться до “погодження” уже готових рішень; реалізація владою різного роду цільових програм здійснюється без громадського контролю за ними; визначення соціальних

пріоритетів влади, а згодом і розподіл коштів для їх реалізації здійснюється не зовсім відкрито. Характерним для діяльності громадських організацій є їх слабка інституційна спроможність, недотримання в роботі спільних демократичних та етичних принципів, унаслідок чого між ними виникає недовіра та відсутнє розуміння спільної мети.

Незважаючи на ці слабкі місця, громадські організації все частіше пропонують конструктивні заходи щодо конкретних напрямів роботи з громадського контролю за діяльністю влади, що керуються чинним законодавством. Так, пропонується: активізувати практику участі представників громадських організацій у засіданнях постійних депутатських комісій, особливо під час розгляду профільних програм; здійснювати моніторинг використання публічних коштів під час реалізації бюджетних програм, моніторинг інформаційних ресурсів органів влади з огляду на можливість доступу громадян та громадських організацій до інформації про діяльність органів влади; виробити спільні засади співпраці зі ЗМІ тощо [36].

Сучасний стан нормативного регулювання діяльності громадських організацій створює певні можливості для розбудови системи результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Особливо підкреслимо, що можливість і доцільність залучення громадськості до громадського моніторингу надання адміністративних послуг з метою забезпечення їх якості опосередковано визначено ст. 21 Закону України “Про громадські об’єднання” [81], де, зокрема, проголошено, що до прав громадських об’єднань належать: вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети, звернення до органів влади, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержання публічної інформації, якою володіють суб’єкти владних повноважень, інші розпорядники публічної інформації; участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об’єднання та важливих питань державного й суспільного життя.

Кращі практики місцевого самоврядування (муніципального менеджменту) – зразки позитивного досвіду місцевого розвитку, самоорганізації територіальних громад, які успішно реалізовані в реальних умовах завдяки впровадженню інноваційних підходів менеджменту і сучасного господарювання, є універсальними за призначенням і можуть бути поширені в місцевому самоврядуванні з метою посилення спроможності територіальних громад забезпечувати передові стандарти якості життя громадян.

Інформацію щодо кращих практик поширюють об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські організації та офіси міжнародних проектів технічної допомоги через спеціальні інтернет-ресурси та друковані видання (наприклад, [61]), асоціації бенчмаркінгу. Починаючи з 2012 р. Центр експертизи з питань реформи місцевого самоврядування Ради Європи в рамках Програми “Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні” проводить Конкурс кращих практик місцевого самоврядування в Україні [68].

Серед таких практик найбільш поширеними в останні роки стали проекти, спрямовані на поліпшення якості надання адміністративних послуг (упровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг і реалізація громадського моніторингу надання адміністративних послуг) та застосування сучасних комунікаційних технологій для підвищення спроможності територіальних громад щодо реалізації проектів місцевого розвитку.

Серед органів місцевого самоврядування першими успішно запровадили систему управління якістю (СУЯ) за вимогами ДСТУ ISO 9001 виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область), Комсомольської (Полтавська область) та Макіївської (Донецька область) міських рад [52]. Значна кількість проектів щодо запровадження СУЯ відповідно до ISO 9001 була реалізована за підтримки міжнародних проектів. Так, проекти щодо запровадження СУЯ підтримуються Муніципальною програмою врядування

та сталого розвитку за Проектом Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН/МПВСР) із 2016 р.; на сьогодні маємо вже досвід п'яти міст (Вознесенськ, Новоград-Волинський, Кіровське, Долина, Львів, Бахчисарай) [50]. У деяких містах ці проекти були успішно реалізовані й стали підставою для ініціювання подальших ініціатив зі зміцнення муніципального управління. Інші стикаються з певними труднощами і усвідомлюють, що ця діяльність не була ретельно продумана до прийняття рішення про ініціювання проекту. Обидві ситуації є досить типовими для України і потребують надання професійної консультативної допомоги особам, які приймають рішення у відповідних ситуаціях.

У всіх органах місцевого самоврядування, де системи пройшли незалежне оцінювання відповідності: реалізований принцип лідерства вищого керівництва; наявна та підтримується в актуалізованому стані документація СУЯ; розроблені додаткові внутрішні документи, застосування яких дає можливість підвищити рівень організаційної культури та позитивно впливає на якість надання муніципальних послуг (“Етичний кодекс”, “Довідник посадовця” тощо); спостерігається значний рівень залучення персоналу; здійснюються процедури встановлення рівня задоволення замовників; активно йдуть процеси постійного поліпшення. Уповноважені з якості та співробітники, які активно працюють над удосконаленням процесів надання муніципальних послуг, стовідсотково вважають доцільною сертифікацію СУЯ.

Представники органів місцевого самоврядування, де СУЯ вже впроваджені, найбільш вагомими визнають зміни за такими чотирма напрямками: підвищення іміджу установи; поліпшення якості послуг для споживачів; створення основи для збереження та передачі організаційних знань; підвищення гнучкості та керованості організації. Серед основних перешкод на шляху впровадження СУЯ: ментальність персоналу; складність визначення критеріїв оцінки процесів та послуг; складність здійснення моніторингу якості процесів і послуг [59].

Представники органів місцевого самоврядування, де СУЯ вже сертифіковані, зацікавлені в подальшій підтримці систем, проведенні наглядових та ресертифікаційних аудитів, а також упровадженні інших підходів до поліпшення якості муніципальних послуг та підвищення рівня організаційної досконалості органів муніципального управління.

Під час реалізації на практиці управління якістю в органах муніципального управління не тільки відбуваються зміни підходів до організації управлінських процесів, необхідне також формування клієнтоорієнтованої культури якості.

На сьогодні в Україні досвід здійснення громадського моніторингу є ще досить обмеженим, але вже можна навести деякі успішно реалізовані практики. Основними методами, які використовувались під час проектів громадського моніторингу, є опитування думки клієнтів та представників суб'єктів надання послуг (це, зокрема, проекти: вимірювання верховенства права у сфері державного управління у м. Феодосія; дослідження задоволеності замовника рівнем надання послуг у Центрі надання адміністративних послуг виконавчого комітету Вознесенської міської ради; дослідження якості адміністративних послуг у м. Сєверодонецьк; моніторинг якості надання послуг у Центрі адміністративних послуг у м. Луганську) та метод “Таємний клієнт” (це два проекти: “Таємний клієнт” муніципальних послуг м. Львів та ініціатива “Громадський контроль за якістю надання публічних послуг” у м. Вознесенськ) [65].

Успішні приклади застосування нетрадиційних ще для України підходів, заснованих на використанні наявних резервів вітчизняного законодавчого поля у сфері громадського моніторингу, продемонстрували представники громадських організацій м. Славутич (пілотний проект громадської експертизи із застосуванням аудиту системи управління якістю), м. Дніпропетровськ (комбінування методів опитування із тестуванням офіційного веб-ресурсу) та всеукраїнського об'єднання “Фортеця” у м. Київ (запит на публічну інформацію).

Пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також активна співпраця Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні зі швейцарсько-українським проектом “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRPO зумовили створення е-платформи “Спільнота практиків*: інновації у місцевому самоврядуванні” з метою об’єднати практиків з місцевого самоврядування з усіх регіонів України; дати їм можливість обговорювати найактуальніші питання розвитку територій, залучення громад і створення ресурсних центрів; мати можливість бути залученим до обговорення актуальних питань розвитку територій; навчитись правильно ставити запитання, отримати відповідь експертів з місцевого самоврядування та проектного менеджменту чи просто від своїх колег; генерувати нові ідеї для муніципальної реформи, спільно шукати рішення, щоб реалізовувати їх у нових програмах із надання публічних послуг; принести позитивні зміни своїй громаді [31].

Такий підхід, а також можливості кожного із спільноти практиків бути залученим до процесів управління знаннями, став базовим для успішної реалізації унікального проекту е-навчання, у якому вже взяли участь понад 1 тис. осіб. Складовими концепції трьох циклів е-навчання у 2015–2016 рр. стали такі позиції: цільова аудиторія (учасники – посадові особи місцевого самоврядування, які мають наміри подати проектну пропозицію на Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2015 року та наступних років); форма проведення навчання (не традиційний е-курс, а поєднання просвіти, консультування, створення спільнот практики(ів)); формування активного середовища та максимальне залучення й поглинання потенційних учасників Конкурсу (крім опанування е-курсу учасники запрошуються до активного спілкування на спеціально створеному “Всеукраїнському форумі спільнот практики”, який уміщує загальний форум е-платформи, тематичні форуми спільнот практиків, експертний форум, форум представників Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні) [78].

Дистанційне навчання стало початком регулярного спілкування представників органів місцевого самоврядування з різних регіонів України за допомогою сучасних інформаційнокомунікаційних технологій, що створює основу забезпечення системності процесів управління знаннями в місцевому самоврядуванні.

Удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні вимагає певного коригування засадничих положень, визначених Конституцією та законами України. Адже вітчизняна суспільно-політична і соціально-економічна практика досить часто виявляє прогалини і суперечності нормативної моделі. Внаслідок цього не повною мірою реалізується потенціал самоврядування як раціонального засобу участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Сприятливою обставиною для розвитку правових засад місцевого самоврядування є можливість синхронізації системного оновлення Конституції України, необхідність якого достатньо чітко усвідомлюється за сучасних умов, та вдосконалення чинного законодавства.

Передусім потребує уточнення розуміння територіальної основи місцевого самоврядування. Слід відійти від поселенського підходу до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, який ґрунтується на припущенні, що потреби локальних спільнот можуть задовольнятися на рівні окремих населених пунктів. Частина 1 ст. 133 Конституції України визначає адміністративно-територіальними одиницями як окремі населені пункти (села, селища, міста), так і їх частини (райони в містах) та території (АР Крим, області, райони). Внаслідок цього на серйозну проблему перетворилася надмірна подрібненість адміністративнотериторіальних одиниць на низовому рівні й відсутність чітких меж територіальних громад. Навіть у радянському законодавстві було поняття “територія юрисдикції місцевої ради”, у нас же низова територіальна громада не має уявлення про “свою” територію” [80]. До цього додалося й те, що ч. 1 ст. 140 Конституції України визначає територіальною основою

самоврядної громади територію міста, селища, села або кількох сіл. Тим самим громада, що включає кілька сіл, формально має й складатися з кількох самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Наявність утворень із різнотипних поселень – міст, селищ та сіл, територіальна основа яких – міські та селищні ради – взагалі не визнається чинною Конституцією України, попри те, що “близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, хоча зберігають за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст” [80].

Видається продуктивним використання пропозицій, сформульованих у 2003-2004 рр., щодо врегулювання суперечності в тексті чинної Конституції України, виклавши ч. 2 ст. 133 в редакції “Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або кількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території”[61]. Відповідно в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” слід врегулювати можливість добровільного об’єднання в одну територіальну громаду не тільки мешканців сусідніх сіл, але й поселень інших типів, а також прийняти Закон України “Про об’єднання та роз’єднання територіальних громад”.

Уточнення конституційних формулювань щодо територіальної основи місцевого самоврядування могло б усунути наявні перешкоди на шляху Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, прийняття якого передбачено Конституцією України, але невиправдано затягується.

Потребує розв’язання проблема забезпечення повноцінності місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях, для чого доцільно конституційно встановити створення виконавчих органів відповідних рад. При цьому органи виконавчої влади загальної компетенції мали б зберегтися на обласному рівні, а на районному рівні можна було б обмежитися створенням територіальних підрозділів обласних державних адміністрацій винятково з функціями координації місцевих територіальних органів

виконавчої влади спеціальної компетенції та здійснення контрольно-наглядових функцій стосовно місцевого самоврядування. Розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування має супроводжуватися конституційним закріпленням невтручання органів місцевого самоврядування в діяльність держадміністрацій (зокрема вилучення положень ч. 6, 9, 10 ст. 118 у чинній редакції Основного Закону).

Зосередження виконавчо-розпорядчих функцій на місцях у державних адміністраціях, як засвідчує досвід політичних криз 2004 та 2014 рр., зумовлює їх відповідальність не стільки за якість забезпечення представництва держави, скільки за стан вирішення питань місцевого значення. Натомість раціональна побудова публічної влади має передбачати розмежування повноважень усіх органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

Створення виконавчих органів обласних та районних рад потребує суттєвого уточнення законодавчого визначення власної компетенції місцевого самоврядування (видається необхідністю відхід від її звужувального розуміння) та розмежування з компетенцією органів виконавчої влади. Слід здійснити системні зміни законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, покликані унеможливити віднесення одних і тих самих повноважень до відання різних публічно-владних інституцій.

Водночас необхідністю є законодавче окреслення засад розмежування компетенції самоврядування на рівні територіальних громад, районів та областей, покликане як унеможливити втручання виконавчих інституцій різного рівня, так і забезпечити відповідальність інституцій кожного рівня за вирішення справ, віднесених до їх відання. Потрібно змінити концептуальне розуміння повноважень самоврядування (не як прав і обов’язків, як це має місце в чинному Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а

винятково як правообов'язків, де немає таких прав, які б не були одночасно обов'язком).

Потребує розв'язання проблема конституційного визначення способу формування керівництва виконавчих органів обласних та районних рад. З метою оперативного реагування на якість здійснення виконавчо-розпорядчих функцій самоврядними інституціями слід наділити повноваженням формувати виконком і призначати його керівника відповідну раду. Тим самим у разі неналежного здійснення виконавчим органом своїх завдань та функцій депутати могли б впливати не тільки на зміст відповідної діяльності, а й на персональний склад виконавців.

Потребує вдосконалення регулювання організації місцевого самоврядування в столиці. Пристосованим до політичної кон'юнктури є встановлення в Законі України "Про столицю України – місто-герой Київ" положень: про призначення Президентом України голови КМДА та голів райдержадміністрацій у м. Києві (у разі неутворення районної у м. Києві ради), якими "обійдено" відповідні рішення Конституційного Суду України. Особливість здійснення виконавчої влади в столиці не може означати фактичне знищення місцевого самоврядування, тому слід конституційно закріпити модель, яка себе виправдала на практиці. А забезпечення об'єктивності вибору міського голови має передбачатися запровадженням виборчої системи абсолютної більшості з двома турами голосування.

Покликання місцевого самоврядування як права і реальної здатності локальних спільнот вирішувати питання місцевого значення має забезпечуватися не тільки фіксацією відповідного визначення, а й конституційним встановленням імперативної заборони органам місцевого самоврядування перебирати на себе вирішення питань, не віднесених до їхньої компетенції. Доцільно відмовитися від формування самоврядних інституцій на всіх рівнях за пропорційною виборчої системою, конституційно встановивши винятково мажоритарний характер обрання депутатів органів самоврядування всіх рівнів. Як показує вітчизняна

практика, перенесення в самоврядні інституції змагання партій як суб'єктів формування та вираження політичної волі народу неминуче супроводжується надмірною політизацією цих інституцій та їх самоусуненням від вирішення питань місцевого значення.

Потребує істотного підвищення роль територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розвиток форм прямої демократії мав би забезпечувати як можливість безпосереднього вирішення певних справ місцевого значення, так і реальний контроль за діяльністю представницьких інституцій. Прийнятними складовими вдосконалення правового регулювання відповідних відносин можуть бути затвердженням Законом України Примірного статуту територіальної громади та прийняття Закону України “Про регулювання форм місцевої демократії”.

З огляду на спроби розширювального підходу до визначення форм прямої демократії [54], слід законодавчо встановити, що тільки місцевий референдум є формою вирішення питань місцевого значення, решта ж – саме формами участі у вирішенні. Неприпустимим є становище, коли законодавець свідомо відмовився від встановлення порядку проведення місцевих референдумів. Законодавче регулювання місцевих референдумів має забезпечувати їх альтернативність відповідним самоврядним інституціям. Тільки у виняткових випадках, коли обов'язковість проведення референдуму передбачено процедурою вирішення окремих питань (ч. 3, 4 ст. 6, ч. 4 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), ініціатором місцевого референдуму може бути відповідна рада. Проведення таких референдумів не може визначатися позицією місцевої ради, тим більше – сільського, селищного, міського голови” [31]. До такого висновку спонукає й оцінка практики реалізації Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [13]. Реалізація ініціативи щодо призначення місцевих референдумів, починаючи з реєстрації ініціативної групи і до оприлюднення результатів, має бути покладена винятково на територіальні виборчі комісії.

Слід виходити з того, що в демократичному суспільстві тільки безпосереднє волевиявлення громади є легітимним засобом впливу на самоврядні інституції в питанні доцільності тих чи інших дій або прийняття певних рішень. Безпосередня інтервенція держави в самоврядні справи (навіть за явної неспроможності забезпечити належне вирішення питань місцевого значення) видається менш привабливою порівняно із законодавчим наданням громаді реальної можливості закликати до порядку обраних нею представників. Чималий досвід подібних інтервенцій в Україні виявив їх переважно негативне сприйняття широкою громадськістю. Тому референдуми на рівні територіальних громад можуть бути винятково імперативними. Консультативні опитування натомість можуть проводитися тільки на районному та обласному рівнях, де внаслідок можливої розбіжності інтересів недоцільним є протиставлення одних громад іншим.

У процесі вдосконалення правових засад системи місцевого самоврядування необхідно забезпечити системність регулювання, узгодженість змісту всіх законів, що регулюють відповідні правовідносини (зокрема “Про органи самоорганізації населення”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”).

Одним із важливих чинників зміни ситуації на краще є належне інституційне забезпечення реформування місцевого самоврядування [81].

3.2 Модернізація системи управління місцевими запозиченнями в контексті фінансової децентралізації

З метою формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні було утворено як самоврядні інституції, так і різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні органи, науково-дослідні та громадські організації. Серед них особливо слід виділити такі: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст

України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевого самоврядування та ін. [10]. Проте слід наголосити, що, незважаючи на наявність доволі розгалуженої мережі інституцій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно.

В останні роки виконано низку досліджень та проведено ряд науково-комунікативних заходів, які сприяли визначенню ключових проблем та тенденцій розвитку місцевого самоврядування в Україні на наступні роки [21].

Процес реформування зумовлює необхідність діагностування стану суспільства та виявлення проблем, тенденцій і пріоритетних напрямів регіонального та місцевого розвитку; виявлення ставлення професійних груп до процесів реформування, оцінки основних положень концепцій реформування представниками експертного середовища [30].

Певний внесок у цю справу зробила і Національна академія державного управління при Президентові України. Узагальнюючи досвід роботи у напрямі використання соціологічної експертизи із залученням фахівців-експертів Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Інститут), а також значення науково-методичних аспектів реалізації зазначених можливостей, слід відзначити, що емпіричною базою дослідження стали результати проведеного в 2018 р. експертного соціологічного опитування з оцінювання сучасного стану, виявлення проблемного поля та завдань інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні. Підґрунтям означеної роботи виступили експертні опитування щодо проблем та пріоритетних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні, виконані в 2015 р. та 2016-2017 рр. [51].

Метою та завданнями дослідження стали визначення думки експертів з наступним виробленням рекомендацій щодо:

- 1) оцінки стану інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі;
- 2) сучасної парадигми місцевого самоврядування;
- 3) факторів залежності інституційного розвитку, складових формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування, характеру інституційної трансформації місцевого самоврядування в Україні;
- 4) ефективності наявних механізмів та інструментів реформування місцевого самоврядування;
- 5) інституційного забезпечення державної політики у сфері місцевого самоврядування (ступеня впливу інституцій);
- 6) головних перешкод інституційному розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- 7) актуальності й пріоритетності напрямів трансформації системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У ролі експертів було залучено 282 особи – посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, державних службовців (переважно середньої управлінської ланки з місцевих державних адміністрацій), наукових співробітників та викладачів, представників ЗМІ, політичних партій та неурядових організацій, які займаються питаннями регіонального й місцевого розвитку. Дослідження проведено переважно на базі м. Києва та Полтавської області шляхом письмового анонімного анкетування, а також методом он-лайн-опитування, що дало можливість охопити зацікавлених учасників з різних регіонів України.

Характеризуючи сучасний стан інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні (2017 р.), більшість (62%) опитаних визначили його рівень як “середній”, 26,6% – як “низький”, ще 6,4% – як “дуже низький”. Лише 5% експертів оцінили практичний рівень інституційного

розвитку місцевого самоврядування як “високий”, жоден експерт не вказав його як “дуже високий”. Порівняно з цим результати опитувань 2015 р. свідчать, що майже половина (49,2%) опитаних визначили його рівень як “середній”, 26,2% – як “низький”, ще 12,6% – як “дуже низький”, 10,5% експертів оцінили практичний рівень розвитку місцевого самоврядування як “високий”, 1,2% – як “дуже високий”. Ситуація у 2016 р. була гіршою: тоді половина експертів визначили його рівень як “низький”, ще 5,6% – як “дуже низький”, як “середній” – 40,6% опитаних, жодного голосу – за “дуже високий”.

Відповідаючи на загальне запитання про суть та роль місцевого самоврядування, уже половина експертів у 2017 р. (50,7%) наголосила на “незалежності місцевої влади, її орієнтованості передусім на інтереси місцевих жителів і вирішення місцевих справ” (співвідношення опитаних, які дали таку відповідь, зросло з 29,4 до 37,9% відповідно у 2015 та 2016 рр.). 10,3% експертів 2017 р. (у 2015 р. – 12,2% та у 2016 р. – 8,6%) погодилися з тим, що роль місцевого самоврядування полягає в “забезпеченні цілісності та єдності державної політики, виконання державних функцій на місцевому рівні”. За останні 5 років стало менш сприйнятним компромісне розуміння суті і призначення місцевого самоврядування: 58,3% респондентів у 2015 р., 53,5% у 2016 р. і 37,6% у 2017 р. акцентували увагу на необхідності “поєднання інтересів держави та місцевої громади”. Окремі експерти відповідаючи на це запитання, зробили низку уточнень і доповнень, що характеризують вітчизняну систему відносин центральної влади та місцевого самоврядування, зокрема: “обслуговування інтересів бізнесових кланів за повної відсутності реальних ідеологічних партій і дуже слабкої громадянської ініціативи”, “централізована держава, побудована на принципах радянської системи управління”, “роль незначна; немає нормального фінансування (а є виживання), тому немає самоврядування; немає забезпеченості, немає незалежності, немає поєднання інтересів” тощо. Таким чином, в останні роки більшість експертів стали схилитися,

насамперед, до ідеалізованої громадської, а вже потім до громадсько-державницької теорії місцевого самоврядування.

Розкриттю основних підходів і концептів сучасної інституційної теорії, уточненню характеру й змісту етапів інституційного розвитку [41] було присвячено наступні блоки запитань.

1. Інституційний розвиток місцевого самоврядування визначається переважно ресурсним середовищем (на таку залежність вказали 58,9% експертів, третина зазначили її певну міру), більшість експертів вказують на певну міру залежності інституційного розвитку місцевого самоврядування від таких чинників: попередніх етапів розвитку (58,9% відповідей), адаптивної спроможності інституту й інституційної системи (56%), діяльності та раціональної поведінки окремих акторів-суб'єктів (52,1%), поєднання різноспрямованих інституційних змін (51,4%).

2. Напрямок інституційної трансформації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі половина експертів оцінили як коливальний, третина – як “хаотизацію”, решта 16,7% як “стабілізацію”. Щодо характеру змін, 55,3% експертів погодилися, що роль держави, контроль і регламентація діяльності органів місцевого самоврядування збільшується (“без змін” – 35,1% відповідей), 48,2% – залежність від регіональних інститутів влади збільшується (“без змін” – 42,2%), а от ієрархізація управлінських відносин залишається без змін (61% відповідей, відповідь “збільшується” отримала вдвічі менше голосів).

3. Ступінь важливості для формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування експертами оцінено: створення спеціальних органів (спеціалізованих і міжвідомчих) – як середній (51,4% відповідей) та низький (23,1%), створення фізичної інфраструктури – як здебільшого середній (44%) та високий (24,5%), стосовно державних цільових програм думки респондентів розділилися: низький – 20,6% відповідей, середній та високий – по 30,8% (табл. 3.1).

4. При визначенні відповіді на запитання стосовно ефективності роботи механізмів та інструментів реформування місцевого самоврядування була запропонована шкала, де 1 – “заважає”, 3 – “не впливає” і 5 – “прискорює”.

Таблиця 3.1 Ступінь важливості для формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування складових (%)

Складові	дуже низький	низький	середній	високий	дуже високий
Створення спеціальних органів (спеціалізованих міжвідомчих)	11	23,1	51,4	11,7	2,8
1	2	3	4	5	6
Державні цільові програми	5,7	20,6	30,8	30,8	12,1
Створення фізичної інфраструктури	4,2	19,1	44	24,5	8,2

На жаль, найвища оцінка роботи механізмів реформування у відповідях експертів трапляється не дуже часто (так, 24,1% голосів респондентів 2017 р. переконані, що прискорює процес реформування його належне фінансове забезпечення). Загалом, на думку експертів, міра ефективності роботи інструментів та механізмів реформування місцевого самоврядування виглядає таким чином (табл. 3.2):

1. Найбільш актуальними для аналізу за результатами опитування видаються ті дані, за якими показники негативного впливу перевищують позитивні, або ті, що свідчать про відсутність впливу на хід реформування з боку тих механізмів, які мають бути найбільш впливовими. Картина 2017 р. виглядає кращою за 2014 р. та 2015-2016 рр. [40], та все ж доцільно спинитися на кількох моментах.

Сучасний стан нормативно-правового та фінансового забезпечення реформування не відповідає його потребам. Це підтвердили відповідно

34,8% та 34,1% експертів, які переконані в тому, що недостатнє фінансове забезпечення “гальмує” і навіть “заважає” процесу реформування.

Таблиця 3.2 Оцінка експертами міри ефективності роботи інструментів та механізмів реформування місцевого самоврядування (%)

Механізми та інструменти реформи	Гальмує-заважає			Не впливає			Сприяє-прискорює		
	2004	2008	2013	2004	2008	2013	2004	2008	2013
Кадрове забезпечення	31,1	26,6	23,7	17,8	27,7	18,4	51,1	45,7	57,8
Фінансове забезпечення	50,6	39,1	34,1	10,0	20,7	11,7	39,4	40,3	54,2
Міжнародна тех. допомога	8,3	17,2		35,0	40,2		56,7	42,5	
Консультації з експертами ЄС та інших країн	8,3	28,9	12,8	31,1	30,9	33,7	60,6	40,3	53,5
Нормативно-правова база	30,0	33,2	34,8	32,8	29,3	15,6	37,2	37,5	49,6
Наукове забезпечення	12,2	21,1	20,2	22,8	32,4	33,3	65,0	46,5	46,4
Інститути управління реформою	20,0	22,3	26,2	51,1	46,9	34,4	28,9	30,8	39,4

Під питанням й ефективність інститутів управління реформою, які, з точки зору 34,4% респондентів (51,1% – у 2015 р., 46,9% – у 2016-2017 рр.), не справляють впливу на реформування, хоча й покликані виступати основним, найбільш впливовим інструментом трансформаційних процесів. Водночас більше половини експертів переконані, що в сучасних умовах рушійною силою державно-управлінських реформ виступають кадрове

забезпечення (57,8% відповідей), фінансове забезпечення (54,2%) та міжнародна технічна й експертна допомога (53,5%) (табл. 3.3).

Отримані результати опитування показали досить високий вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування інституту Президента України (12,8% опитаних).

Таблиця 3.3 Ступінь впливу органів, що реалізують або опосередковано впливають на державну політику у сфері місцевого самоврядування, %

Інституції	дуже низький	низький	середній	високий	дуже високий
Органи місцевого самоврядування	5,7	18,1	39,4	29,1	7,8
Президент України	9,6	18,8	36,2	22,7	12,8
Кабінет Міністрів України. Мінрегіон. Консультативно-дорадчі органи	9,6	20,6	38,3	25,2	6,4
Місцеві органи виконавчої влади	7,8	14,9	45,7	24,1	7,4
Верховна Рада України. Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	10,3	26,9	39,4	16	7,4
Асоціації органів місцевого самоврядування	10,6	29,8	36,5	19,9	3,2
Допоміжні та консультативні органи при Президентові України	12,8	29,4	36,2	18,1	3,5
Європейські інституції	22,3	37,9	31,2	6,7	1,8
Громадські організації, агенції місцевого розвитку, бізнес-асоціації	17,7	41,1	33	7,1	1,1

Якщо ж брати сумарні показники (“високий” та “дуже високий”), то експерти за найвпливовіші визначили такі інституції: інститут Президента України (35,5% безпосередньо і 58,1% разом із голосами за допоміжні та консультативні органи при Президентові України); органи місцевого самоврядування (36,9% опитаних); Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, консультативно-дорадчі органи при уряді України (31,6%); місцеві органи виконавчої влади (31,5%); Верховна Рада України, Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (23,4%); асоціації органів місцевого самоврядування (23,1%). Найменший вплив справляють європейські інституції (сумарно “дуже низький-низький” 60,2%) та громадські організації, агенції місцевого розвитку, бізнес-асоціації (58,1%).

6. Було визначено головні перешкоди інституційному розвитку місцевого самоврядування в Україні: недосконалість правового механізму – 54,3%; відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформи – 54,3%; формальний, імітаційний характер реформ – 38,7%; відсутність стратегічного бачення розвитку країни – 36,2%; централізація, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні – 34,8%; корупція в органах державної влади та ОМС – 29,1%; політизація системи управління – 26,2%; відсутність політичної волі вищого керівництва – 22,7%; відсутність єдиного центру управління реформою місцевого самоврядування – 19,1%; недостатність діалогу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – 18,8%.

7. Заключний блок анкети експертного опитування мав на меті визначення найбільш актуальних напрямів трансформації системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [23] й був побудований за п’ятибальною шкалою оцінки актуальності. Ранжування здійснювалося за мірою актуальності від 1 – “дуже неактуальний” до 5 – “дуже актуальний” (табл. 3.4).

Таблиця 3.4 Рейтинг актуальності напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

	Напрями трансформації	Бали (макс. 5)
1	Урегулювання питань міжбюджетних відносин та розмежування повноважень державної регіональної влади і органів місцевого самоврядування	4,01
2	Повернення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях із відповідними інститутами	3,6
3	Запровадження механізмів демократії участі на місцях	3,46
4	Запровадження повсюдності місцевого самоврядування	3,44
5	Систематизація та впорядкування системи надання публічних послуг населенню ОМС	3,4
6	Законодавче забезпечення права територіальних громад на добровільне об'єднання та запровадження активної міжмуніципальної співпраці	3,36
1	2	3
7	Реорганізація місцевих держадміністрацій в органи з контрольно-наглядовими функціями	3,16
8	Формування нового адміністративно-територіального устрою шляхом об'єднання територіальних громад	2,55

Більше третини респондентів (34,4% у 2015 р.; 33,6% – у 2016 р.; 51,6% – у 2017 р.) переконані, що дуже актуальні “врегулювання питань міжбюджетних відносин та розмежування повноважень державної регіональної влади і органів місцевого самоврядування”. Менше експертів вважає дуже актуальним “повернення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами” (24,5% у 2015 р.; такі ж показники – 24,4% – були у 2016 р.; 19,1%– у 2017 р.) та “реорганізацію місцевих держадміністрацій в органи з контрольно-наглядовими функціями” (20,6%). Найменш актуальним для опитаних у 2015 р. (27% різко негативних відповідей) залишається “формування нового адміністративно-територіального устрою шляхом об'єднання територіальних громад” (21,1% у 2016 р.) На основі викладеного вище можна зробити такі висновки:

1. Результати проведеного експертного опитування вказують на недостатній рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні на

сучасному етапі, отже, реформування місцевого самоврядування в Україні сьогодні є одним із найактуальніших і найбільш невідкладних завдань.

2. Серед фахівців – теоретиків і практиків – втрачає популярність компромісне бачення суті і ролі місцевого самоврядування, або так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, що поєднує в собі державні і самоврядні засади й регулює їх взаємовідносини. Найбільш актуальною для України як у теоретичному, так і в практичному плані стає так звана громадівська концепція місцевого самоврядування, в основі якої лежить ідея природних прав територіальної громади, “незалежності місцевої влади, її орієнтованості передусім на інтереси місцевих жителів і вирішення місцевих справ”. Такий вибір можна пояснити реагуванням муніципального експертного середовища на сучасні особливості інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні, а саме коливальний напрям інституційної трансформації місцевого самоврядування збільшення ролі держави, контролю і регламентації діяльності органів місцевого самоврядування.

3. На підтвердження основних підходів і концептів сучасної інституційної теорії у руслі концентрування європейської дослідницької традиції на динаміці та векторах центр-локальних відносин встановлено, що інституційний розвиток місцевого самоврядування визначається переважно ресурсним середовищем, історично зумовлений та певною мірою залежить від таких чинників, як адаптивна спроможність інституційної системи, діяльність окремих суб’єктів, поєднання різноспрямованих інституційних змін, що призводить до невизначеності інституційного статусу місцевого самоврядування. Найбільш важливими для формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування є створення спеціальних спеціалізованих і міжвідомчих органів та формування відповідної інфраструктури.

4. За умови низької ефективності інструментів та механізмів здійснення реформи більшість заходів із реформування системи

територіальної організації влади, місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані повною мірою відповідно до досягнення очікуваних результатів. Сучасний стан нормативно-правового, кадрового та фінансового забезпечення реформування не відповідає його потребам у той час, коли вони виступають дієвою силою державно-управлінських реформ.

5. Актуальним сьогодні є належне інституційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування як впливовий інструмент трансформаційних змін, зокрема, це інститути управління реформою: інститут Президента України разом із допоміжними і консультативними органами; органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади; уряд України; Верховна Рада України; асоціації органів місцевого самоврядування.

6. Перешкоджають успішному інституційному розвитку місцевого самоврядування в Україні недосконалість правового механізму та відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформи; формальний, імітаційний характер реформ; відсутність стратегічного бачення розвитку країни; централізація, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні; корупція в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

7. Пріоритетними напрямками реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі за результатами експертного опитування виявлено розмежування повноважень державної, регіональної влади і органів місцевого самоврядування та врегулювання питань міжбюджетних відносин; повернення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами; запровадження механізмів демократії участі на місцях. Реформування адміністративно-територіального устрою України, на думку експертів, у цих умовах не входить до числа першочергових завдань проведення адміністративної реформи.

8. З метою більш ефективної реалізації концептуальних основ реформування системи місцевого самоврядування в Україні доцільно запровадити перманентний широкомасштабний соціологічний та соціолого-експертний моніторинг стану адміністративної реформи й реформування місцевого самоврядування.

9. Лише за умов спільної діяльності всієї мережі інституцій влади, самоврядування та громадськості, системної та виваженої політики щодо створення інституційно-ресурсного підґрунтя для сильного самоврядування, залучення до процесу вироблення рішень науковців можливо досягти позитивних змін у розвитку місцевого самоврядування та процесі надання адміністративних послуг як головної умови підвищення довіри населення до органів влади.

3.2 Зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування

1. На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування специфічним є те, що землі територіальної громади села, селища не є самостійною категорією земель, тобто можуть включати землі різних категорій [68]. Це вимагає від місцевих рад та їх виконавчих органів здійснення управління землями з різним цільовим призначенням. У зв'язку з цим слід вважати доцільним широке залучення громадськості до вирішення питань управління землями різного цільового призначення. Це дасть змогу розширити професійну та інформаційну базу прийняття рішень, покращить стан демократії та законності у земельній сфері, сприятиме прозорості місцевого самоврядування.

2. Важливим є більш широке та неформалізоване впровадження конкурентних основ у сфері надання земельних ділянок територіальної громади у власність та користування. Досвід поляків, росіян, угорців свідчить, що конкурентний продаж їх істотно підвищує надходження до

місцевих бюджетів та відповідальність землекористувачів за результати своєї діяльності.

3. Разом з питанням передавання та розширення переліку повноважень органів місцевого самоврядування в цілому дуже актуальною постає проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування. Установлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають дедалі більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав. У свою чергу, розвиток бюджетного федералізму притаманний економічним системам, організованим за ринковим типом. Отже, установлення та забезпечення самостійності місцевих бюджетів є важливим завданням у процесі ринкової трансформації українського суспільства. При цьому слід зауважити, що Європейською хартією місцевого самоврядування окремо не висувається вимога щодо самостійності бюджетів місцевих влад, лише визначається їх автономія щодо здійснення своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси [71].

4. Поряд із законодавчо визначеною процедурою обрахунку розміру міжбюджетних трансфертів цілком доцільним убачається застосування додаткових статистичних прийомів на етапі оцінювання рівномірності та закономірності такого розподілу, а також визначення ролі міжбюджетних потоків у формуванні державного та місцевих бюджетів відповідно. Таким чином, необхідний сьогодні стан функціонування системи міжбюджетних фінансових потоків відображає збільшення рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та зниження питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Водночас законодавчо встановлений алгоритм фінансування регіонів дає змогу підвищити рівень контролю за використанням бюджетних коштів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючих суб'єктів утілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії

необхідно вдосконалити процес здійснення в Україні бюджетно-фінансової децентралізації і для цього, на нашу думку, слід ужити таких заходів:

а) змінити методику оцінки бюджетної децентралізації – ступінь процесів децентралізації необхідно оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та витратної політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, ступінь свободи у здійсненні місцевих запозичень;

б) переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

в) внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендегенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

г) позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

5. Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи. Розв'язання зазначених проблем полягає, у тому числі й у вжитті комплексу заходів з оптимізації роботи галузей, що повністю або частково фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Ці заходи належать до компетенції місцевих органів влади та сприятимуть більш ефективному наданню освітніх, медичних та культурних послуг, а саме:

а) проведення суцільної оцінки ефективності та порівняльного аналізу кількісних та якісних показників мережі закладів освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтва, соціального захисту та соціального забезпечення, фізкультури та спорту; це ж саме особливо стосується системи житлово-комунального господарства;

в) реорганізація загальноосвітніх навчальних закладів у навчально-виховні комплекси “загальноосвітня школа – дошкільний навчальний заклад”, що дасть змогу зменшити навантаження на дошкільні заклади та зберегти загальноосвітні навчальні заклади;

г) забезпечення організованого підвозу дітей та педагогічних працівників до місць навчання, роботи та в зворотному напрямі;

д) реорганізація дільничних лікарень у лікарські амбулаторії сімейного типу та стаціонарні відділення територіальних центрів постійного перебування самотніх непрацездатних громадян;

е) об'єднання в невеликих населених пунктах сільських бібліотек зі шкільними бібліотеками;

ж) максимальне залучення клубними закладами надходжень від надання платних послуг та надання вільних приміщень в оренду;

6. З позицій поглиблення євроінтеграційних процесів, що нині відбуваються в Україні, максимальну увагу слід приділити подальшому запровадженню методик та практик програмно-цільового методу, зокрема, у частині побудови ієрархії структури ресурсного забезпечення регіональних (місцевих) стратегій та бюджетних програм.

6.1. Для забезпечення найбільшої ефективності бюджетування стратегічного плану, тобто процедури здійснення видатків на реалізацію завдань стратегічного плану, необхідно, щоб:

– плани асигнувань, або плани капітальних ремонтів та реконструкції об'єктів бюджетної сфери були узгоджені зі стратегічним планом;

– бюджетні установи (насамперед головні розпорядники коштів) та комунальні підприємства мали повну інформацію про плани розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, спираючись на які вони плануватимуть свою функціональну діяльність за бюджетними програмами.

6.2. Ієрархія фінансового обґрунтування стратегічних документів та їх взаємозв'язків полягає у формуванні ресурсної складової цільових програм, комплексом яких фактично є стратегічний план, а ті, у свою чергу, подрібнюють ресурс у розрізі бюджетних програм та планів бюджетних установ чи комунальних підприємств (у разі, якщо вони є одержувачами бюджетних коштів). Має встановлюватися чіткий взаємозв'язок усіх цих документів для можливості здійснення моніторингу й оцінки ефективності виконання програм та досягнення встановлених цілей за всіма бюджетними програмами.

6.3. Механізм бюджетування стратегічного плану повинен мати чітку багаторівневу структурну ієрархію. Так, стратегічний план має містити розрахункову вартість кожного завдання з розподілом за роками до кінця терміну реалізації плану. Ця вартість має бути визначена за джерелами фінансування. Далі кожне джерело за кожним завданням розкладається на вартості цільових програм, а цільові програми, у свою чергу, – на вартості бюджетних програм та планів бюджетних установ, або комунальних підприємств. Джерела фінансування можуть бути як бюджетними, так і іншими. При цьому бюджетні джерела, у свою чергу, можуть бути різного походження і вимагати від одержувачів коштів здійснення певних дій. Інші джерела потребують ретельного відбору з точки зору найвигіднішого варіанта для суб'єкта, що реалізує проект як з боку економічної вигоди, так і з боку досягнення соціально орієнтованих цілей, що визначені стратегічними документами.

6.4. Фінансова складова програм, а відтак і стратегічного плану (як їх комплексу), має містити його повний фінансовий баланс (або відобразити економічну ефективність) на довгострокову перспективу. Зокрема, це

стосується розрахунків обсягів: джерел реалізації завдань; економії коштів та / або додаткових витрат, що виникнуть у результаті реалізації завдань; погашення та обслуговування місцевого боргу, якщо запозичення є джерелами фінансування плану; додаткових доходів (втрат доходів на початкових етапах) місцевого бюджету в результаті реалізації проектів. Також під час визначення обсягів бюджетного фінансування стратегічного плану мають бути враховані:

- необхідність безумовного забезпечення ресурсами обов'язкових до виконання видатків (видатки, пов'язані із забезпеченням існуючого рівня виконання робіт (надання послуг) без урахування його розширення та всі соціальні виплати). Сюди належать, наприклад, видатки на забезпечення функціонування існуючої мережі лікарень, шкіл тощо з огляду на їх існуючі потужності;

- зміна цих видатків у наступних роках у зв'язку зі зміною факторів, що впливають на їх обсяг (прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, індекс споживчих цін, зміна ціни на газ тощо);

6.5. В умовах обмеженості бюджетних коштів бажано, щоб у стратегічних документах була передбачена повна капіталізація отриманих чистих прибутків: спрямування економії (додаткових доходів) на реінвестування або погашення боргу (або частково – на стимулювання розпорядників бюджетних коштів). У контексті концепції сталого розвитку в разі виникнення додаткових витрат бюджету вони обов'язково мають бути виправдані соціальною ефективністю, що в майбутньому також забезпечить економічну ефективність, збереженням навколишнього природного середовища або підвищенням інвестиційної спроможності регіону чи території. Втрати доходів, звичайно, також мають знайти своє відображення в процесі прогнозування бюджетного фінансування стратегій.

Висновки по 3 розділу

Необхідно відзначити також, що в сучасній Україні недостатньо використовується такий ресурс громадського моніторингу, як консультації з громадськістю. У Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” визначено, що такі консультації можуть здійснюватись у безпосередній формі через публічне громадське обговорення та в опосередкованій формі через вивчення громадської думки. Відповідно до зазначеної постанови участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики також може бути реалізована через постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи – громадські ради при органах виконавчої влади. Громадський моніторинг також може бути реалізований у форматі громадської експертизи, порядок сприяння проведенню якої визначає відповідна Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976.

Події останнього часу свідчать, що становлення громадянського суспільства відбувається в Україні “вибухоподібними” темпами, тому формування нормативно-правового та методологічного забезпечення активної участі громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень має бути пріоритетним у дослідженнях з публічного управління.

Отже, усі місцеві та регіональні стратегічні документи мають бути узгоджені між собою, а обсяги та джерела фінансування цільових програм мають ґрунтуватися на аналогічних показниках, визначених стратегічними планами. Тому під час складання стратегічних документів слід обов’язково включати до їх складу фінансову частину, спрогнозовану виходячи з реальних можливостей.

ВИСНОВКИ

Однією із найактуальніших і невідкладних проблем у побудові довіри до сучасної демократичної, конкурентоспроможної і єдиної Української держави, забезпеченні її сталого економічного розвитку є *прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади*. Ідеться передусім про формування повноцінного 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.

Питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати в контексті європейської

інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів та методів роботи, у тому числі й у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

Кризові явища в економічній, соціальній та політичній сферах, протестні акції, прояви націоналізму або сепаратизму, що відбуваються в нашій країні останнім часом – це значною мірою результат надмірної централізації влади, нерозвиненості народовладдя та демократичних форм управління суспільним розвитком.

Недосконалість правового механізму та відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформ місцевої влади, її формальний, імітаційний характер, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні, корупція в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, відсутність стратегічного бачення розвитку країни перешкоджають модернізації довіри громадян до місцевого самоврядування в Україні.

Для виконання цих завдань необхідно:

1. Прискорити *законодавче і нормативно-правове врегулювання* питань місцевого самоврядування в Україні з урахуванням реального рівня економічного, соціального, культурного розвитку територіальних громад та основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечити передусім правову, матеріально-фінансову, організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, повноту і виключність їх повноважень і функцій на підвідомчій території.

2. Запровадити в практику *принципи “доброго врядування”*, сформульовані міжнародними організаціями (ООН, Рада Європи та ін.) для органів місцевого самоврядування.

3. Модернізувати *систему адміністративно-територіального устрою*, яка є архаїчною та не відповідає реаліям сучасного суспільно-політичного та економічного життя країни.

4. Оптимізувати *систему територіальної організації влади*.

4. Здійснити *інституційну трансформацію органів місцевого самоврядування* та місцевих органів виконавчої влади на оновленій територіальній основі – провести укрупнення певної частини існуючих районів, а також територіальних громад на основі їх добровільного об'єднання на низовому рівні до такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету.

5. Конституційно визначити *за принципами субсидіарності та децентралізації державної влади оптимальний баланс компетенцій* органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів, здійснюваних ними функцій, власних та делегованих повноважень, а також відповідальності перед територіальними громадами і державою. Чітко розмежувати за цими принципами завдання, функції та повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів, регламентувати порядок їх взаємодії та відповідальності з метою недопущення дублювання та подвійного підпорядкування.

6. Утворити районні та обласні *виконавчі органи місцевого самоврядування* (виконавчі комітети), які надаватимуть населенню більшу частину публічних послуг, притаманних районному та обласному рівням. Водночас позбавити відповідних повноважень районні та обласні державні адміністрації, яким слід змінити статус з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи, відповідно, на районному та обласному рівнях, які забезпечуватимуть контроль за законністю актів органів місцевого

самоврядування на відповідній території, координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

7. Удосконалити регулювання *організації місцевого самоврядування в столиці*. Насамперед скасувати пристосовані до політичної кон'юнктури положення Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” про призначення Президентом України голови Київської міської державної адміністрації та голів райдержадміністрацій у м. Київ (у разі неутворення районних у м. Київ рад), якими “обійдені” відповідні рішення Конституційного Суду України.

8. Гарантувати *матеріальну, фінансову та організаційну автономію місцевого самоврядування в Україні* як одну з головних передумов розбудови демократичної держави. Надмірна централізація бюджетного ресурсу суттєво послаблює фінансову основу органів місцевого самоврядування, їх зацікавленість у пошуку нових джерел доходів, спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, закладає основи *хронічної дотаційності* переважної більшості регіонів, зрештою – загострює соціальні й політичні суперечності в суспільстві.

9. Виробити дієві механізми фінансової підтримки місцевих органів влади щодо реалізації спільних програм і проектів у рамках *транскордонного співробітництва*, яке сьогодні є інноваційним інструментом забезпечення “доброго врядування” та сталого регіонального розвитку, спрямованим на нівелювання негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян.

10. Упровадити в Україні нову парадигму публічного управління – *демократичне врядування*, побудоване на поєднанні децентралізації та участі громадськості, забезпечити активну державну підтримку так званої “*партисипативної демократії*” як вищої серед різних форм демократії, коли громадяни беруть участь у процесі розроблення й прийняття управлінських рішень та контролі за їх реалізацією на місцевому рівні.

11. Забезпечити формування кадрового корпусу місцевого самоврядування *на засадах професійності й високої компетентності*.

Провідну роль у реалізації державної кадрової політики в галузі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування і надалі має відігравати Національна академія державного управління при Президентіві України.

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, 2014. – 49 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / [заг. ред. В. Г. Яцуби]. – К. : Секретаріат КМУ, 2015. – 321 с.
3. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / [заг. ред. А. П. Яценюка]. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 608 с.

4. Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” : наук.-практ. посіб. / [ред. В. В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2013. – 288 с.
5. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавн. дім Ін Юре”, 2013. – 512 с.
6. *Батанов О. В.* Міжнародні стандарти місцевого самоврядування / О. В. Батанов // Юрид. енцикл. – К. : Укр. енциклопедія, 2015. – Т. 3. – С. 698.
7. *Біленчук П. Д.* Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2007 – 304 с.
8. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2017. – 576 с.
9. *Вінніков О. Ю.* Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносільська, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2012. – 80 с.
10. *Влада в Україні: шляхи до ефективності // Право України ; ред. рада : О. Д. Святоцький (голова) [та ін.].* – К. : Ін Юре, 2016. – 688 с.
11. *Водолазький В.* Експертні методи аналізу ефективності PR-діяльності муніципальних органів місцевого самоврядування / В. Водолазький // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2014. – С. 103–116.
12. *Водолазький В.* Формування системи зв'язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування (соціальний аналіз моделей) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Водолазький В. – К., 2015
13. *Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2016: існуючі практики та напрями удосконалення: анонс публікації / ПРООН/МПВСР*

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/Publication3.pdf>

14. *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, 2014. – 58 с.

15. *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. – 2016. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/>

16. *Гураль П.* Еволюція систем (моделей) місцевого самоврядування та їх особливості / П. Гураль // Вісн. Львів. ун-ту. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2014. – Вип. 56. – С. 174–179. – Серія юридична.

17. Державна служба в цифрах 2017 : інформ. вид. [Електронний ресурс] / Нац. агентство України з питань держ. служби. – Режим доступу <http://www.niss.gov.ua/articles/2131/>

18. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

19. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: документ Ради Європи від 16 листоп. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/print1360689270650552

20. *Дробот І. О.* Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 312 с.

21. ДСТУ-П ІВА 4:2015: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2017 в суб'єктах місцевого самоврядування. –

На заміну ДСТУ-П ІВА 4:2016 ; надано чинності 2015-04-01. – К. : Держспоживстандарт України, 2017. – XII. – 47 с.

22. Економічна активність населення у 2018 році : експрес-випуск № 86/0/09.2вн-27-14 // Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.ukrstat.gov.ua/](http://www.ukrstat.gov.ua/)

23. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2017. – Т. 8 : Публічне врядування /наук. ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – НАДУ, 2017. – 630 с.

24. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 трав. 1996 р. : Хартія Ради Європи // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

25. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. : Хартія Ради Європи // 36. договорів ради Європи : офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2016. – С. 190–205.

26. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО) ; упоряд. : О. В. Бейко [та ін.] ; ред. М. О. Пухтинський, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2013. – 400 с.

27. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ ; Вид-во “Фенікс”, 2015. – 400 с.

28. Здобутки та перспективи е-платформи “Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні” / Т. В. Маматова, С. В. Маліков, О. А. Тертишна, І. Б. Катерняк // Наук. пр. – Миколаїв : Чорноморський держ. ун-т ім. П.Могили, 2012. – Т. 194. – Вип. 182. – С. 3–9. – (Серія: “Державне управління”).

29. *Дацишин М.* Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2017. – 102 с.
30. 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. при Президентові України. – Лубни : Інтер Парк, 2016. – 180 с.
31. *Коваленко А. А.* Деякі актуальні питання юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / А. А. Коваленко // Правова держава : щорічник наук. пр. – 2017. – Вип. 14. – С. 569–574.
32. *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, 2016. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2016. – С. 157–159.
33. *Козюра І. В.* Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації / І. В. Козюра, В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (19). – С. 225–234.
34. *Козюра І. В.* Проблеми, потенціал та орієнтири реформування місцевогосамоврядування в Україні: думка експертного середовища / І. В. Козюра // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. ІПДУМС НАДУ. – 2016. – № 1 (2). – С. 121–128.
35. *Колосок С. В.* Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Колосок С. В. – К., 2013. – 20 с.

36. Комплексна оцінка бідності в Україні та регіонах за перше півріччя 2015–2018 рр. :аналіт. зап. [Електронний ресурс] ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua>
37. Концептуальні засади державної політики в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні: експертні матеріали : навч. посіб. / авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. П. Трощинського, О. М. Петрос. – К. : НАДУ, 2017 – 80 с.
38. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/upload/usr/files/Конс_m_c_19_04_2017.docx
39. *Копилова Н. А.* Управління соціальним розвитком територіальної громади міста :авторeref. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Копилова Надія Анатоліївна. – Х., 2017. – 20 с.
40. *Корнієнко М. І.* Якою має бути реформа місцевого самоврядування його органів? Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми / М. І. Корнієнко // Зб. наук. пр. / відп. ред. проф. П. Ф. Мартиненко і доц. В. М. Кампо. – К. : Купріянова, 2017. – С. 207–219.
41. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – [Вид. 3-тє, випр. та допов.]. – К. : Атіка, 2014. – 512 с.
42. *Кравченко М. В.* Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія / М. В. Кравченко. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2016. – 451 с.
43. *Крупник А. С.* Громадські ради: зайвий тягар чи опора влади / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. вид. : зб. наук. пр. – 2017. – Вип. 4. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf
44. *Куйбіда В. С.* Формування дієздатних територіальних громад / В. С. Куйбіда. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2016. – 138 с.

45. *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”, 2015. – 258 с.
46. *Куц Ю. О.* Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління / Ю. О. Куц, О. В. Решевець // Територіальна громада: управління розвитком ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во “Константа”, 2016. – С. 5–14.
47. *Литвин В.* Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування / В. Литвин // Голос України. – 2017. – 9 верес.
48. *Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції: кол. монографія : у 2 т. / відп. за вип. Л. М. Черенько, О. В. Макарова ; за ред. Е. М. Лібанової.* – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України, 2016. – 436 с.
49. *Мадьярова А. В.* Принципи і критерії визначення державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування / А. В. Мадьярова. – М., 2016.
50. *Малиновський В.* Особливості функції зв’язків з громадськістю в державному управлінні / В. Малиновський // Вісн. УАДУ. – 2015. – № 3. – С. 142–147.
51. *Здобутки та перспективи е-платформи “Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні” / Т. В. Маматова, С. В. Маліков, О. А. Тертишна, І. Б. Катерняк // Наук. праці. – Миколаїв : Чорноморський держ. ун-т ім. П. Могили, 2014. – Т. 194. – Вип. 182. – С. 3–9. – (Серія: “Державне управління”).*
52. *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”, 2013. – Вип. 194. – Т. XII.

53. *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. – 2014. – С. 342–344.

54. *Мельник О. В.* Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конст. право” / Мельник О. В. – К., 2015. – 17 с.

55. Місцеве самоврядування в Україні : конспект лекцій / уклад. Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 28 с.

56. 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.

57. Основні напрями удосконалення законодавства з місцевих виборів у контексті кодифікації виборчого законодавства. Аналітична записка / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/>

58. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання Програми SIGMA (лютий 2007 р.). – Бюрократ, 2017. – № 8/9 (43/44). – С. 8.

59. *Паніна Н. В.* Українське суспільство 1994–2005: соціологічний моніторинг / Н. В. Паніна. – К. : ТОВ “Вид-во Софія”, 2016. – 160 с.

60. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К. : Укр. книга, 2013. – 252 с.

61. *Петришин О. В.* Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення / О. В. Петришин, Т. В. Кучеренко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. пр. – С. 23–33.

62. *Погорелий С.* Феномен довіри у зарубіжних та вітчизняних дослідженнях: генезис та сучасний стан наукової теорії / С. С. Погорелий //

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". – 2016. – Вип. 1 (24). – С. 103 – 110.

63. *Погорелий С.* Теоретико-методологічний аспект формування довіри до державної влади / С. С. Погорелий // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". – 2016. – Вип. 2 (25). – С. 75 – 82.

64. *Погорелий С.* Механізм політичної довіри в системі соціального та державного управління / С. С. Погорелий // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя, 2017 – № 2. – С. 56 – 61.

65. *Погорелий С.* Соціальне моделювання довіри до влади в сучасному державному управлінні / С. С. Погорелий // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя, 2017 – № 3. – С. 73 – 78.

66. *Погорелий С.* Формування довіри до державної влади як стрижневий напрямок удосконалення державно-управлінських відносин / С. С. Погорелий // "Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження" : тези наук.-практ. конф. за Міжнар. участю, Київ, 2010 р. : зб. наук. пр. – К. : Вид-во НАДУ. – 20107 – С. 112-114.

67. *Погорелий С.* Довіра суспільства як позиковий соціальний капітал державної влади / С. С. Погорелий // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. Конгресу 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". – 2017. – С. 357 – 358.

68. *Погорелий С.* Громадський моніторинг місцевих виборів в Україні 2010 року. /Авт. кол. Радченко О. В., Карташов А. В., Погорелий С. С та ін; За ред. д.держ.упр., доц. О. В. Радченко. – Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2017. – 200 с.

69. *Погорелий С.* Політичні технології взаємодії органів державної влади та суспільства / С. С. Погорелий, О. В. Радченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". – 20017. – Вип. 1 (39). – С. 309 – 317.

70. *Погорелий С.* Довіра до політичних лідерів як визначальна передумова політичної модернізації / С. С. Погорелий // Політична модернізація : [підручник] / за ред. д.держ.упр., проф. В. Б. Дзюндзюка; д.держ.упр., доц. О. В. Радченка; к.соц.н. О.А.Котукова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2017. –С. 181-194.
71. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
72. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
73. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р.
74. Про звернення громадян : Закон України // Відом. Верховної Ради України. – 2016. – № 47. – Ст. 256.
75. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Голос України від 12 черв. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квіт. 2007 р. – № 33. – Ст. 440.
76. Про місцеве самоврядування в Україні : проект нової редакції Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
77. Про місцеві державні адміністрації : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
78. Про право територіальних громад на об'єднання : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
79. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Голос України. – 1997. – 19 ЛИП

80. Про співробітництво територіальних громад : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua

81. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. – Режим доступу

:http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

СЄВЄРОДОНЕЦЬКА МІСЬКА РАДА ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

РІШЕННЯ № 624

**„ 25 ” вересня 2018 року
м. Сєвєродонецьк**

Про план роботи виконавчих органів Сєверодонецької міської ради на IV квартал 2018 року

Керуючись п.6 ст. 59 Закону України „ Про місцеве самоврядування в Україні ”, на виконання рішення тридцять восьмої сесії міської ради VII скликання від 30.01.2018 р. № 2225 „ Про затвердження Плану роботи Сєверодонецької міської ради та її виконавчих органів на 2018 рік і звіт про виконання плану роботи Сєверодонецької міської ради та її виконавчих органів за 2017 рік ”, виконавчий комітет Сєверодонецької міської ради

ВИРІШИВ:

1. Затвердити План роботи виконавчих органів Сєверодонецької міської ради на IV квартал 2018 року (Додаток).

2. Першому заступнику міського голови, заступникам міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючому справами виконкому, керівникам відділів, управлінь, департаменту, служби і Фонду забезпечити виконання плану роботи виконавчих органів Сєверодонецької міської ради та виконання контрольних документів (вхідної кореспонденції, службових завдань, протокольних доручень, розпоряджень міського голови та ін.) в установлені терміни.

3. Рішення підлягає оприлюдненню.

4. Контроль за виконанням даного рішення покласти на керуючого справами виконкому Журбу Ю.А.

Міський голова

В.В. Казаков

Додаток
до рішення виконкому
від 25.09.2018 р. № 624

ПЛАН
роботи виконавчих органів Сєверодонецької міської ради
на IV квартал 2018 року

№	Найменування питання	Дата розгляду	Відповідальний за підготовку
	Питання для розгляду на засіданнях виконавчого комітету Сєвєродонецької міської ради		
1.1	Про підсумки літньої оздоровчої кампанії 2018 року	09.10.18	Фесенко І.В. Невеселий В.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.2	Про затвердження технологічних карток на змінені адміністративні послуги, які надаються у Центрі надання адміністративних послуг у м.Сєвєродонецьку, у зв'язку з затвердженням змін до переліку адміністративних послуг	09.10.18	Слесарєв І.Е. Чередниченко О.П. Постійна комісія з питань законності, депутатської діяльності і етики (Ніжельська О.С.) (за узгодженням)
1.3	Про проведення міських заходів, присвячених Дню захисника України та українського козацтва	09.10.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.4	Про проведення міських заходів, присвячених 74-й річниці визволення України від нацистських загарбників	09.10.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.5	Про стан виконавської дисципліни та якість розгляду письмових і усних звернень громадян у відділах, управліннях, департаменті, службі та Фонді комунального майна міської ради за 9 місяців 2018 року	16.10.18	Журба Ю.А. Хромова О.Г. Постійна комісія з питань законності, депутатської діяльності і етики (Ніжельська О.С.) (за узгодженням)
1.6	Про стан розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Сєвєродонецької міської ради за 9 місяців 2018 року	16.10.18	Журба Ю.А. Хромова О.Г. Постійна комісія з питань законності, депутатської діяльності і етики (Ніжельська О.С.)

			(за узгодженням)
1.7	Про проведення міських заходів, присвячених міському відкритому конкурсу – фестивалю „ Крила Надії ” („Наша надія - мир на Донбасі”)	16.10.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.8	Про проведення міських заходів, присвячених Всеукраїнському фестивалю дитячої поезії „ Джерельце ” ім. Йосипа Курлата	16.10.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.9	Про проведення міських заходів, присвячених Всеукраїнському дню працівників культури та майстрів народного мистецтва, Дню української писемності та мови	16.10.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 0	Про проведення міських заходів, присвячених Дню Гідності та Свободи України	06.11.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 1	Про проведення міських заходів, присвячених Дню пам'яті жертв голодоморів	06.11.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 2	Про проведення міських заходів, присвячених Міжнародному Дню інвалідів	06.11.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти,

			культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 3	Про проведення міських заходів, присвячених Дню Збройних сил України	20.11.18	Зарецький С.В. Начальник відділу культури Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 4	Про проведення міських заходів, присвячених Дню місцевого самоврядування	04.12.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 5	Про проведення міських заходів, присвячених Всесвітньому дню волонтера	04.12.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 6	Про розгляд проекту міського бюджету на 2019 рік	18.12.18	Казаків В.В. Багрінцева М.І. Постійна комісія з питань планування бюджету та фінансів (Бутков І.М.) (за узгодженням)
1.1 7	Про розгляд проекту Програми соціально-економічного і культурного розвитку м. Северодонецька на 2019 рік	18.12.18	Слесарев І.Е. Михайлова Т.І. Постійна комісія з промисловості, транспорту та зв'язку, економічного розвитку, інвестицій, міжнародного співробітництва (Ткачук В.П.) (за узгодженням)
1.1 8	Про проведення міських заходів, присвячених Дню вшанування учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС	18.12.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)

			ного захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.1 9	Про міські заходи, присвячені проведенню ІХ Відкритого конкурсу виконавців на струнно-смічкових інструментах серед учнів шкіл естетичного виховання імені В.М. Панфіла	18.12.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.2 0	Про проведення міських заходів, присвячених новорічним та різдвяним святам	18.12.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)
1.2 1	Про виконання підприємствами, організаціями, установами комунальної власності рішення виконавчого комітету, прийнятого за результатами роботи балансової комісії	25.12.18	Казakov В.В. Сердюкова О.Є. Постійна комісія по управлінню ЖКГ, власністю, побутовим та торгівельним обслуговуванням (Височин А.Ю.) (за узгодженням)
1.2 2	Про затвердження календарного плану міських заходів щодо святкування державних і традиційних народних свят у 2019 році	25.12.18	Фесенко І.В. Грачова Т.В. Постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики (Войтенко С.А.) (за узгодженням)

Керуючий справами виконкому

Ю.А. Журба