

## МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДІЄЗДАТНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Возний С. О.,*

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Розкрито сутність механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальної громади. Встановлено основні механізми, які передбачені вітчизняними нормативно-правовими, а також програмними документами регіонів. Запропоновано концептуальну систему механізмів електронної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічного управління.

**Ключові слова:** дієздатність територіальної громади, взаємодія органів влади, механізми взаємодії, комплексний механізм.

*Vozniy S. O.,*

*Researcher Department of Regional Management, Local Government and City Management  
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

## MECHANISMS OF LOCAL GOVERNMENTS INTERACTION WITH EXECUTIVE AUTHORITIES IN FORMING EFFECTIVE TERRITORIAL COMMUNITIES

The essence of the mechanisms of interaction among local government executive authorities on the formation of the capacity of the local community. The basic mechanisms provided for by national legal, policy documents and regions. A conceptual system of electronic interaction mechanisms of local government with other subjects of public administration.

**Key words:** capacity of local community, government interaction, interaction mechanisms, complex mechanism.

Становлення в Україні ефективної моделі публічної влади потребує розвитку не лише системи її органів, а й територіальних громад, які могли б брати дієву участь в управлінні суспільними справами, а також вирішувати їх самостійно. Конституцією України ще в 1996 р. територіальна громада визначена головним суб'єктом місцевого самоврядування, джерелом владних повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проте досі так і не сформовано механізмів, які б дозволили їй стати повноцінним учасником управління публічними справами. Тому й на практиці територіальні громади залишаються переважно в якості об'єкта управління та не перейшли в систему суб'єкт-суб'єктних публічно-владних відносин. Це підтверджується показниками фактичного використання ними таких механізмів, як місцеві ініціативи, петиції, громадські слухання, загальні збори, участь у місцевих виборах, залучення громадськості до розроблення місцевої та регіональної політики, діяльність місцевих громадських організацій та ін.

Хоча на сьогодні важливість проблеми дієздатності територіальних громад усвідомлено на всіх рівнях управління в Україні і прийнято низку нормативно-правових актів, що визначають нові вектори розвитку місцевого самоврядування й водночас формування територіальних громад, однак у них та в пов'язаних документах не пропонується конкретних механізмів для цього. Практично такі механізми можуть

бути розроблені в тісній взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади (місцевими – для розроблення й застосування механізмів з урахуванням місцевої специфіки, центральними – для формування рамкових організаційно-правових умов та механізмів такої діяльності).

Сьогодні проблематику взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади суттєвою мірою актуалізовано в контексті розмежування їхніх повноважень. Зокрема, цій проблемі присвячено праці таких дослідників, як Ю. Ганущак, С. Майстро, А. Нестеренко, Л. Полях, В. Солових та ін. Багато уваги приділяється загальним питанням взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яку досліджували Н. Гончарук, Л. Прокопенко, А. Крусян, Г. Макаров, О. Держалюк, Ю. Каплан, Я. Малик, Н. Мельтюхова, Л. Набока, Н. Фоміцька та ін. Різні аспекти розвитку місцевого самоврядування й територіальних громад як його суб'єктів розглядалися такими дослідниками, як Л. Абрамов, В. Барвіцький, О. Батанов, Я. Жовнірчик, В. Колтун, В. Куйбіда, І. Лисенко, М. Перепелиця та ін.

Однак механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад ще не були предметом окремого дослідження.

Метою статті є обґрунтування механізмів з організації взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад в Україні.

Насамперед слід відзначити, що *дієздатність територіальної громади* – це здатність жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста брати участь у місцевому самоврядуванні, зокрема у процесах розроблення та ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні, ініціювати через створені ініціативні групи перед органами місцевого самоврядування вирішення актуальних питань місцевого значення, або безпосередньо їх вирішувати через органи самоорганізації населення та місцеві об'єднання громадян. Відповідно, *механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади* – це систематизована сукупність їхньої обопільних дій (кроків, заходів), що здійснюються на основі визначених принципів та з використанням комплексу методів і засобів з метою налагодження та здійснення їхньої співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань, зокрема і щодо формування дієздатних територіальних громад [3].

Для регулювання взаємодії використовуються дві основні групи механізмів – культурно-ціннісні, що пов'язані з традиціями, переконаннями, прагненнями людей і спільнот людей, та нормативно-правові, передбачені у відповідних документах. Вітчизняним законодавством [4–6] передбачена низка механізмів щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, зокрема таких: делегування повноважень; розроблення та реалізація програм, проектів і заходів та відповідних бюджетів; розподіл між територіальними громадами переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій; ініціативи (пропозиції) щодо вирішення певних питань (місцевого і загальнонаціонального значення); звернення до суду; участь у консультаціях; обмін досвідом, знаннями та інформацією; організація спільного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; спільні заходи (засідання, громадські слухання, форуми, круглі столи, конференції, наради та ін.); спільна організація конкурсів проектів; обопільний контроль над реалізацією спільно визначених заходів тощо.

Ознайомлення з матеріалами офіційних сайтів обласних рад дозволило встановити, що станом на 2017 р. лише в 10 областях України прийнято програми розвитку місцевого самоврядування (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Івано-Франківська, Миколаївська, Полтавська, Тернопільська, Харківська, Черкаська). Проте не всі програми включають завдання з розвитку територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування. Найбільше заходів у цьому напрямі запропоновано у програмах Дніпропетровської, Івано-Франківської та Харківської областей. Важливим і є фінансове забезпечення заходів; найбільше коштів на виконання програми в 2017 р. виділено Дніпропетровською обласною радою – 77 млн грн, а найменше Волинською – 43 млн грн. Узагальнення і систематизація найбільш поширених механізмів, що сприяють формуванню дієздатних територіальних громад, передбачених такими програмами, дозволило виявити загалом різні підходи до вирішення цього завдання і досить велику кількість механізмів, які доцільно системно поширювати в усіх адміністративно-територіальних одиницях держави.

Також значною мірою покликані стимулювати формування дієздатних територіальних громад програми сприяння розвитку громадянського суспільства, що розробляються й реалізуються в кожному регіоні. Наприклад, серед заходів таких програм передбачено: забезпечення підтримки діяльності громадських рад при місцевих органах влади; залучення інститутів громадянського суспільства до розроблення нормативно-правових актів; проведення навчальних тренінгів, семінарів, навчань щодо ефективних комунікацій, громадських експертиз тощо; організація серед інститутів громадянського суспільства конкурсу проектів; проведення просвітницьких заходів; підтримка волонтерського руху; посилення громадського контролю над прийняттям рішень органами влади та ін. Такого роду заходи може бути ефективно реалізовано лише за умови належної організації взаємовідносин регіональних і місцевих органів влади (горизонтального рівня). Слід погодитися з В. Козубом, що взаємодія в системі публічної влади (вертикальна і горизонтальна) України має набути реординаційного характеру, щоб посилити її інтегральну ефективність [2].

На сьогодні взаємодію органів місцевого самоврядування з центральними органами в контексті дієздатності територіальних громад помітно спрямовано на реформу децентралізації влади та об'єднання територіальних громад. Результативність політики у цьому напрямі свідчить про успішність вибору відповідних механізмів.

Щодо всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, то нині діяльність їх більшою мірою спрямовано на формування спроможності органів місцевого самоврядування, тоді як формування дієздатних територіальних громад ще не стало їхнім окремим завданням. Здійснено порівняльний аналіз діяльності Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України” та встановлено, що остання є більш активною в питаннях інформаційної, нормотворчої та проектною діяльності. Позитивною тенденцією в розвитку асоціативного руху місцевого самоврядування в нашій державі є створення і діяльність спеціалізованих асоціацій, таких як Асоціація “Енергоефективні міста України” (2007 р.), Асоціація відкритих міст (2015 р.), Асоціація об'єднаних територіальних громад (2016 р.). Крім того, у кожній області створено свої регіональні асоціації органів місцевого самоврядування, що взаємодіють з органами державної виконавчої влади з різною ефективністю.

Також слід відзначити перспективність розвитку електронної демократії та становлення електронної взаємодії (е-взаємодія) та електронного місцевого самоврядування (е-самоврядування) як нової його форми в епоху інформатизації. Позитивною передумовою для цього є вже напрацьований досвід. Так, згідно з рейтингом з електронного урядування, що готується Організацією Об'єднаних Націй, Україна в сфері розвитку електронного уряду посідала 62-ге місце серед 193 країн світу за 2016 р. [5].

В Україні створено правові основи для розвитку електронного врядування, однак є потреба передбачення відповідних заходів у програмах розвитку місцевого самоврядування. Механізми реалізації е-взаємодії та е-самоврядування можна передбачити в локальних нормативних актах, насамперед статутах територіальних громад, а заходи щодо його становлення – у місцевих та регіональних програмах розвитку місцевого самоврядування, або громадянського суспільства.

Разом з тим загальна ефективність е-взаємодії органів місцевого самоврядування, органів державної виконавчої влади, територіальних громад і суспільства загалом залежить від належної підготовленості всіх сторін, запровадження стандартизованих технологій та сервісів, які б були зрозумілі навіть користувачам без спеціальної освіти та забезпечували спрощений доступ до публічної інформації. Це потребує розроблення й упровадження окремого організаційно-правового механізму.

Користуючись науковими напрацюваннями щодо електронної участі громадян у публічних справах В. Сичової, яка виокремлює такі підсистеми: е-інформація, е-консультації та е-прийняття рішень [7, с. 285], а також з урахуванням функціонального призначення різних типів взаємодії, до системи механізмів е-самоврядування та е-взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічного управління пропонується віднести й такі механізми:

- 1) е-інформування – розміщення на веб-сайтах та сторінках органів місцевого самоврядування в соціальних мережах інформаційних повідомлень, листування, розсилання інформації за допомогою ІКТ тощо;
- 2) е-консультування – організація на сайтах органів місцевого самоврядування онлайн-оговорення проблем, розроблення рішень щодо яких потребує громадської думки;
- 3) е-прийняття рішень – забезпечення можливості громадян брати участь у прийнятті рішень завдяки ІКТ, наприклад е-голосування щодо використання коштів громадського бюджету;
- 4) е-ініціативи – ініціювання громадянами вирішення суспільно значущих питань, зокрема шляхом електронних петицій, звернень та пропозицій;
- 5) е-партнерства – організація обміну інформацією, поширення інформації через індивідуальні інформаційні канали, пошук партнерів для проектів місцевого розвитку, укладання публічних угод та ін.;
- 6) е-контролю – оцінювання звітів органів і посадових осіб органів публічної влади, депутатів, шляхом онлайн-оговорення, оприлюднення інформації про результати громадського контролю;
- 7) е-делегування – пошук шляхом розміщення на сайтах органів публічної влади відповідної інформації, осіб та організацій, які б на добровільних засадах взяли за вирішення певних суспільно значущих питань;
- 8) е-експертизи – організація громадської експертизи проектів документів органів публічної влади та підходів до вирішення завдань місцевого (регіонального, державного) розвитку.

Зауважимо, що всі механізми формування дієздатності територіальних громад складають комплексний механізм. Сильним аспектом дійового в Україні правового механізму, що стосується цього завдання, є сформованість законодавчого поля для формування дієздатних територіальних громад (крім референдумів), однак слабкими є програмне забезпечення та якість і повнота локальної нормативно-правової бази. Організаційний механізм, який складають структури і процедури діяльності, потребує вдосконалення, адже в Україні є недостатньо розвиненою інституційна база для цього; також слід суттєво розширювати форми і методи роботи. Механізм кадрового забезпечення пропонується формувати не лише шляхом забезпечення відповідної взаємодії компетентними службовцями, а й компетентними представниками територіальних громад. З цією метою пропонується здійснювати підготовку кадрів згідно з інклюзивним підходом, що передбачає навчання представників різних сторін публічного управління. Соціальний механізм включає низку заходів, що забезпечують спілкування, довіру, спільні цілі та, зрештою, соціальний капітал учасників взаємодії, тому слід приділяти окрему увагу соціальній взаємодії. Мотиваційний механізм слід формувати з урахуванням того факту, що певні сторони іноді не мають мотивації для взаємодії, оскільки не знають про її важливість. Тому заходи мають стосуватися насамперед інформування про результати взаємодії та партнерства. Відповідно, інформаційний механізм є особливо важливим та передбачає спільні інформаційні заходи та налагодження постійного обміну знаннями. Механізм матеріально-технічного забезпечення формується насамперед з урахуванням фінансових можливостей органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. Сьогодні його суб'єктами стали міжнародні організації та громадськість, які, поєднавши ресурси, можуть створити ефективну базу для організації взаємовідносин. Інноваційний механізм є одним із найбільш технологічно складних, адже потребує спеціальних знань та вмінь і креативного потенціалу суб'єктів взаємодії, тому він має формуватися за сприяння наукових та освітньо-наукових установ. У сучасній Україні вже напрацьовано певний інноваційний досвід, який може поширюватися в усіх територіальних громадах.

Системне упровадження у практику всіх видів механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад може бути забезпечено шляхом передбачення їх, крім нормативно-правових документів, у програмах розвитку місцевого самоврядування, а також без закріплення положень про них у будь-яких документах, а саме завдяки ініціативі якоїсь зі сторін та неформальних заходів. Це сприятиме переходу взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на новий рівень. Така взаємодія характеризуватиметься синергійністю та доповнюваністю, а отже, буде більш результативною.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі можуть стосуватися методології застосування сформованих механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад.

#### **Список використаних джерел**

1. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
2. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносин у системі державного управління// Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. ХарPI НАДУ при Президентові України. 2012. № 1. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/03.pdf>.

3. Куйбіда В. С., Возний С. О. Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад//Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. 2016. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/01.pdf>.

4. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1471016906968743/>

6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/print1471515470256573>.

7. Сичова В. В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. 2012. № 2. С. 282–292.

8. United Nations e-government survey 2016. E-government in support of sustainable development. New York: United Nations, 2016. 242 p.