

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.10.71](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.10.71)

УДК: 351

*С. В. Вінтоник,  
здобувач магістратури кафедри управління охороною  
здоров'я та публічного адміністрування,  
Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л.Шупика  
ORCID ID: 0000-0002-6440-1415  
О. О. Кравченко,  
к. ю. н., доцент кафедри  
управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,  
Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика  
ORCID ID: 0000-0002-8561-7426*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

*S. Vintonyk  
Master's student of the Department of Healthcare Management and Public Administration,  
Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine  
O. Kravchenko  
PhD in Law, Associate Professor of the Department of Healthcare Management and Public  
Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine*

### **IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL STRUCTURES OF LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES**

*В статті розглянуто особливості формування організаційної структури місцевих органів виконавчої влади на прикладі Хмельницької, Тернопільської та Львівської обласних державних адміністрацій та Хмельницької, Тернопільської і Львівської міських рад, як міст, що займають найвищі місця в рейтингу конкурентоспроможності міст України. На основі аналізу організаційної структури місцевих органів виконавчої влади Хмельницького, Тернополя і Львова, а також виходячи з проблем і потенціалу новостворених об'єднаних територіальних громад в Україні розроблено методичні рекомендації щодо удосконалення організаційної структури місцевих органів виконавчої влади всіх рівнів.*

*Метою статті є аналіз організаційних структур місцевих органів виконавчої влади та розробка методичних рекомендацій щодо її удосконалення відповідно до запитів децентралізації та потреб місцевого соціально-економічного розвитку.*

*Методи дослідження: В статті використано методи узагальнення та аналізу наукової літератури з питань дослідження організаційної структури місцевих органів виконавчої влади, метод контент-аналізу організаційної структури міських рад та обласних державних адміністрацій Хмельницького, Тернополя і Львова, порівняльного аналізу, системного аналізу та синтезу під час дослідження переваг і недоліків організаційної структури місцевих органів виконавчої влади, узагальнення та абстрагування для формування науково-обґрунтованих висновків з теми дослідження.*

*Результати дослідження: На основі аналізу організаційної структури місцевих органів виконавчої влади та визначення проблем розвитку новостворених об'єднаних територіальних громад в статті обґрунтовано що організаційна структура місцевих органів виконавчої влади повинна бути адаптованою до потреб і проблем місцевого розвитку. В організаційній структурі ОТГ доведено необхідність створення підрозділів, які відповідатимуть за інвестиції та інноваційні проекти, туризм, поводження з відходами, розвиток малого і середнього бізнесу тобто тих підрозділів, які сприятимуть створенню умов для наповнення місцевого бюджету, що в кінцевому підсумку дозволить досягнути цілей сталого розвитку громади.*

*The article considers the peculiarities of forming the organizational structure of local executive bodies on the example of Khmelnytsky, Ternopil and Lviv regional state administrations and Khmelnytsky, Ternopil and Lviv city councils as cities that occupy the highest places in the ranking of competitiveness of Ukrainian cities. Based on the analysis of the organizational structure of local executive bodies of Khmelnytsky, Ternopil and Lviv, as well as based on the problems and potential of the newly created united territorial communities in Ukraine, guidelines were developed to improve the organizational structure of local executive bodies at all levels.*

*The purpose of the article is to analyze the organizational structures of local executive bodies and develop guidelines for its improvement in accordance with the demands of decentralization and the needs of local socio-economic development.*

*Research methods: The article uses methods of generalization and analysis of scientific literature on research of organizational structure of local executive bodies, method of content analysis of organizational structure of city councils and regional state administrations of Khmelnytsky, Ternopil and Lviv, comparative analysis, system analysis and synthesis advantages and disadvantages of the organizational structure of local executive bodies, generalization and abstraction for the formation of scientifically sound conclusions on the research topic.*

*Research results: Based on the analysis of the organizational structure of local executive bodies and identification of problems of development of newly created united territorial communities, the article substantiates that the organizational structure of local executive bodies should be adapted to the needs and problems of local development. The organizational structure of OTG proves the need to create units that will be responsible for investment and innovation projects, tourism, waste management, small and medium business development, ie those units that will create conditions for filling the local budget, which will ultimately achieve sustainable development goals. communities.*

**Ключові слова:** *організаційна структура; місцеві органи виконавчої влади; міська рада; підрозділи інноваційного та інвестиційного розвитку; міжмуніципальне співробітництво.*

**Keywords:** *organizational structure; local executive bodies; city council; divisions of innovation and investment development; inter-municipal cooperation.*

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації, що відбувається в Україні впродовж останніх п'яти років актуалізує питання побудови ефективної роботи як існуючих обласних і районних державних адміністрацій, так і виконавчих органів місцевих територіальних громад в контексті забезпечення сталого розвитку територіальних утворень. Одним із напрямків децентралізації є створення, реорганізація та оптимізація місцевих органів виконавчої влади з метою ширшого врахування проблем місцевого розвитку, розширення елементів представницької демократії, задоволення суспільних запитів, а також створення умов для сталого соціально-економічного розвитку територій.

Серед напрямків реформування місцевого самоврядування варто відмітити необхідність адаптації організаційних структур організаційних структур місцевих органів влади не лише виходячи із вимог децентралізації, але й зважаючи на створення абсолютно нових органів влади в об'єднаних територіальних громадах. Адже ефективна організаційна структура, яка побудована за принципом задоволення потреб і вирішення проблем місцевого розвитку дозволить реалізувати владні повноваження місцевого самоврядування та створити умови для сталого розвитку територіальних утворень.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці оптимізації та удосконалення організаційних структур місцевих органів виконавчої влади присвятили свої праці такі українські вчені як Бобровський О. І. [1], Лукашук Н.В. [8], Попов С.А. [15], Сergyогін С., Петренко О., Шпітун І. [18], Чернописький П.Б. [20] та ін. Однак згадані вище науковці недостатньо уваги приділили проблемам організаційної структури місцевих органів виконавчої в контексті нових викликів породжених децентралізацією влади.

Відтак, **метою** статті є аналіз організаційних структур місцевих органів виконавчої влади та розробка методичних рекомендацій щодо її удосконалення відповідно до запитів децентралізації та потреб місцевого соціально-економічного розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи фахову наукову літературу з питань публічного управління зауважимо, що місцеві органи виконавчої влади здебільшого розглядаються лише як органи, що в ходять до структури обласних та районних державних адміністрацій, натомість місцеві органи виконавчої влади, які створюються місцевими радами депутатів залишаються поза увагою наукових досліджень в Україні.

Відтак, вважаємо за необхідне систематизувати всі наявні в Україні місцеві органи виконавчої влади. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [17] виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Отже, місцевими органами виконавчої влади безумовно є обласні та районні адміністрації, які в умовах децентралізації зберігають за собою статус місцевих органів виконавчої влади вищого рівня.

Разом з тим, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [16] виконавчі органи рад створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Це свідчить про те, що на рівні місцевого самоврядування також створюються відповідні виконавчі органи.

Організаційна структура як державних адміністрацій так і виконавчих органів місцевих рад відповідно до законодавства створюється за поданням голів державних адміністрацій та місцевих рад [16; 17]. Однак в науковій літературі [1; 18] справедливо відмічають, що формування організаційної структури місцевих органів виконавчої влади має здійснюватися за структурно-функціональним підходом, який передбачає створення департаменту, управління та відділу відповідно до виконання тих чи інших функцій, а не за шаблоном. Ми погоджуємося з таким твердженням, адже формування організаційної структури за структурно-функціональним підходом окрім забезпечення його ефективної роботи сприятиме оптимальному використанню коштів місцевих бюджетів на утримання адміністративного апарату.

Разом з тим, на наш погляд, організаційна структура місцевих органів виконавчої влади повинна створюватися відповідно до принципів проблем і потреб території, а також враховуючи суспільний запит. Тобто організаційна структура державних адміністрацій та виконавчих органів рад має враховувати не лише функції і політику держави в цілому, а враховувати особливості територіального розвитку.

Звертаючись до визначення сутності організаційна структура управління під якою розуміють ієрархічно побудовану за рівнями підпорядкованості сукупність структурних підрозділів організації та їх взаємозв'язків, що відображає розподіл відповідальності й повноважень на прийняття рішень [5, с. 494], зауважимо, що елемент відповідальності за прийняття рішень, також є важливим при формуванні організаційної структури місцевих органів виконавчої влади.

Перелічені вище атрибути організаційної структури місцевих органів виконавчої влади будуть використані нами для аналізу організаційної структури обласних державних адміністрацій, міських та селищних рад України.

Зважаючи на те, що в Україні існує велика кількість державних адміністрацій та місцевих рад, а для комплексного аналізу їх організаційної структури наявних обсягів статті недостатньо, то зосередимо свою увагу на обласних адміністраціях та міських радах тих міст, які займають найвищі позиції рейтингу «Індексу конкурентоспроможності міст України» (табл. 1), зокрема таких як Хмельницький, Тернопіль та Львів.

Аналізуючи організаційну структура Хмельницької, Тернопільської та Львівської обласної державної адміністрації зауважимо, що вона сформована у відповідності до структури економіки відповідних областей, а також виходячи з особливостей соціально-економічного розвитку області. Так, як свідчать дані контент-аналізу організаційної структури Львівської ОДА, наявність в області розвиненої рекреаційної галузі та туризму зумовило створення спеціального управління туризму та курортів.

В Хмельницькій та Тернопільській ОДА такого підрозділу не існує, що на наш погляд є помилковим підходом до формування організаційної інфраструктури обласної державної адміністрації, адже наприклад, на Тернопільщині зосереджена найбільша кількість замків в Україні, найдовша печера в Європі – Оптимістична, також печери Кришталева, Вертеба, заповідник «Медобори», Кременецькі гори та річка Дністер, де в минулому столітті в м. Заліщики функціонував пляж і курорт. Що ж стосується Хмельницької області, то її туристичний потенціал також є значущим, це і Кам'янець-Подільський, Подільські Товтри, Бакота, печера «Атлантида» тощо. Туристичний потенціал Тернопільської та Хмельницької областей є досить значущим для розвитку якого необхідно створити спеціальне управління в обласній державній адміністрації. Звичайно, в експертному та науковому середовищі України поки що превалюють лібертаріанські концепції, які визначають державу «поганим менеджером», однак Львівська ОДА та Львівська міська рада показують позитивний приклад участі влади у стимулюванні розвитку туризму і курортів області через діяльність відповідного структурного підрозділу. Відтак створення управління туризму в Тернопільській та Хмельницькій ОДА є

доцільним виходячи з необхідності розвитку туризму і туристичної інфраструктури в Тернопільській та Хмельницькій областях.

**Таблиця 1.**

**Організаційна структура Хмельницької, Тернопільської та Львівської обласної державної адміністрації**

Хмельницька ОДА	Тернопільська ОДА	Львівська ОДА
Департамент розвитку агропромислового комплексу та земельних відносин	Департамент агропромислового розвитку	Департамент агропромислового розвитку
Департамент економічного розвитку	Департамент економічного розвитку і торгівлі	Департамент економічної політики
Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів
Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення
Управління з питань цивільного захисту населення	Департамент з питань оборонної роботи, цивільного захисту населення та взаємодії з правоохоронними органами	Департамент з питань цивільного захисту
Департамент охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я
	Департамент цифрової трансформації	
Відділ містобудування та архітектури облдержадміністрації	Департамент архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства та енергозбереження	Департамент архітектури та розвитку містобудування
Департамент інформаційної діяльності, культури, національностей та релігій	Департамент культури та туризму	Департамент з питань культури, національностей та релігій
Департамент природних ресурсів та екології	Управління екології та природних ресурсів	Департамент екології та природних ресурсів
Департамент освіти, науки, молоді та спорту	Управління освіти і науки	Департамент освіти і науки
	Управління міжнародного економічного співробітництва та інвестиційних проєктів	Департамент міжнародної технічної допомоги та міжнародного співробітництва
Управління інфраструктури	Управління капітального будівництва	Управління капітального будівництва
Департамент розвитку громад, будівництва та житлово-комунального господарства	Управління розвитку, інфраструктури та дорожнього господарства	Департамент розвитку та експлуатації житлово-комунального господарства
Управління молоді та спорту	Управління молоді, спорту та іміджевих проєктів	Управління молоді та спорту
	Управління інформаційної політики та комунікацій з громадськістю	Департамент комунікацій та внутрішньої політики
Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей
	Сектор внутрішнього аудиту	
Державний архів Хмельницької області	Державний архів Тернопільської області	Державний архів Львівської області
		Управління господарсько-технічного забезпечення
		Управління туризму та курортів
		Департамент дорожнього господарства
		Департамент паливно-енергетичного комплексу, енергоефективності та житлово-комунального господарства
		Управління транспорту та зв'язку

Складено автором на основі даних [10; 13; 15]

На відміну від Тернопільської та Хмельницької областей в Львівській ОДА за дорожнє господарство відповідає окремий департамент, що також на наш погляд є позитивним, адже утримання доріг і будівництво нових є одним із драйверів розвитку місцевої економіки та туризму.

Підвищення тарифів на опалення і комунальні послуги населення в цілому актуалізувало питання реалізації політики енергоефективності, що на практиці відбувається через відповідні департаменти, зокрема в Львівській ОДА за цю ділянку роботи відповідає Департамент паливно-енергетичного комплексу, енергоефективності та житлово-комунального господарства, який на наш погляд доцільно створити і в Тернопільській та Хмельницькій ОДА, а також в інших обласних державних адміністраціях, де таких департаментів не існує.

Аналіз організаційної структури Хмельницької, Тернопільської та Львівської обласних державних адміністрацій дає змогу зробити висновок про те, що Хмельницька ОДА врахувала тенденції децентралізації та передбачила в своїй структурі спеціальний підрозділ, який відповідає за розвиток громад, а саме Департамент розвитку громад, будівництва та житлово-комунального господарства. Виконавчі повноваження з розвитку громад в процесі роботи даного департаменту виконують Управління розвитку громад та будівництва, Відділ будівництва та розвитку територій, Відділ впровадження пріоритетних проектів регіонального розвитку. Тобто з метою розвитку новостворених громад Хмельницька ОДА створила відповідні структурні підрозділи, що на наш погляд є досить слушним рішенням, адже новостворені територіальні громади в силу нестачі кваліфікованих кадрів потребують методичного супроводу своєї діяльності. Зважаючи на необхідність методичного супроводу новостворених об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, при всіх обласних державних адміністраціях доцільно створити підрозділ розвитку громад.

Позитивним прикладом розвитку організаційної структури обласної державної адміністрації є створення підрозділу цифрової трансформації при Тернопільській ОДА. Цифрова трансформація в Україні обрана як стратегія державного розвитку, відтак створення підрозділів цифрової трансформації дозволить оптимізувати діяльність самої державної адміністрації і створити умови для розвитку територіального утворення. Підрозділ цифрової трансформації, в першу чергу, повинен сприяти цифровій трансформації на рівні підрозділів державної адміністрації через реалізацію концепції е-врядування, що дозволить підвищити ефективність публічного управління, розширити і спростити комунікацію адміністрації з громадським сектор і бізнесом.

Таким чином, підсумовуючи вище викладене, зауважимо, що організаційні структури обласних державних організацій здебільшого ґрунтуються на усталеній практиці державного управління, яке побудоване за формулою – міністерство=підрозділ державної адміністрації. Адже фактично всі підрозділи організаційної структури обласних державних адміністрацій повторюють структуру Кабінету Міністрів України. Такий підхід дозволяє реалізувати певні функції державної політики, однак місцеві органи виконавчої влади повинні вирішувати, в першу чергу, проблеми місцевого розвитку, а отже виконувати рішення і нести за них відповідальність перед місцевим населенням, а не в масштабах всієї країни. Відтак організаційна структура обласної державної адміністрації повинна враховувати особливості розвитку області: туристичний потенціал, стан доріг, розвиток промисловості і сільського господарства тощо.

Окрім цього, організаційна структура обласних державних адміністрацій повинна відповідати завданням реалізації Національної економічної стратегії 2020, де одним із векторів є розбудова інноваційної економіки [3]. Відтак створення підрозділу інноваційного розвитку регіону є одним із напрямків удосконалення організаційної структури місцевих органів виконавчої влади. Такий підрозділ повинен відповідати за організацію створення інноваційної інфраструктури та стимулювання інноваційної діяльності в області. Одними із основних завдань підрозділу інноваційного розвитку регіону має бути створення технопарків, бізнес-інкубаторів, коворкінг-центрів, залучення бізнес-ангелів, тобто тих організаційних форм інноваційної інфраструктури, які забезпечуватимуть процес інноваційної діяльності.

Реалізація інноваційної політики в регіоні дозволить досягнути цілей сталого розвитку, зокрема таких як відновлювальна енергетика, інновації та інфраструктура, сталий розвиток міст та спільнот, відновлювальне споживання, збереження екосистем суші [4]. Впровадження технологій енергозбереження та розбудова відновлювальної енергетики, розвиток інноваційної інфраструктури, відновлювальне споживання та збереження екосистем суші і є тими напрямками роботи, якими повинен займатися підрозділ інноваційного розвитку та обласна державна адміністрація в цілому. Адже, безконтрольне використання ґрунтів України, яке призводить до їх надмірного виснаження технічними культурами експортного спрямування, засміченість і забруднення територій, відсутність системної переробки твердих побутових відходів в регіонах, на наш погляд, сьогодні є одними із найбільших перешкод на шляху до досягнення цілей сталого розвитку. Впровадження ж інновацій в сферу сільського господарства шляхом стимулювання виробництва органічної продукції, пошук грантів і проектів для малого і середнього бізнесу, пропагування культури сортування сміття та створення підприємств для його переробки є необхідними векторами діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Перелічені нами напрямки удосконалення організаційної структури обласних державних адміністрацій в певній мірі реалізуються органами виконавчої влади, які створюються місцевими радами. Проаналізуємо організаційну структуру міських рад Хмельницького, Тернополя та Львова (табл. 2).

**Таблиця 2.**  
**Організаційна структура Хмельницької, Тернопільської та Львівської міської ради\***

№ п/п	Організаційна структура міської ради
<b>ХМЕЛЬНИЦЬКА МІСЬКА РАДА</b>	
<b>Департаменти</b>	
1.	Департамент освіти та науки
2.	Департамент інфраструктури міста.
<b>Управління</b>	
	Управління організаційно-інформаційної роботи та контролю
	Управління правового забезпечення та представництва
	Управління торгівлі
	Управління адміністративних послуг
	Управління молоді та спорту
	Управління культури і туризму
	Управління з питань екології та контролю за благоустроєм
	Управління охорони здоров'я
	Управління праці та соціального захисту населення
	Управління комунальної інфраструктури
	Управління житлової політики і майна
	Управління архітектури та містобудування
	Управління земельних ресурсів
	Управління капітального будівництва
	Фінансове управління
	Управління транспорту та зв'язку
	Управління з питань Державного архітектурно-будівельного контролю
	Управління з питань реєстрації
	Управління з питань цивільного захисту населення і охорони праці
<b>ТЕРНОПІЛЬСЬКА МІСЬКА РАДА</b>	
<b>Управління</b>	
	Управління цифрової трансформації та комунікацій зі ЗМІ
	Управління стратегічного розвитку міста
	Управління надзвичайних ситуацій
	Управління муніципальної інспекції
	Управління соціальної політики
	Управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології
	Управління містобудування, архітектури та кадастру
	Управління освіти і науки
	Управління розвитку спорту та фізичної культури
	Управління культури і мистецтв
	Управління сім'ї, молодіжної політики та захисту дітей
	Управління економіки, промисловості та праці
	Управління обліку та контролю за використанням комунального майна
	Управління транспортних мереж та зв'язку
	Управління організаційно-виконавчої роботи
	Управління правового забезпечення
	Фінансове управління
	Управління матеріального забезпечення та інформаційних технологій
	Управління державної реєстрації
<b>ЛЬВІВСЬКА МІСЬКА РАДА</b>	
<b>Департаменти</b>	
	Департамент «Адміністрація міського голови»
	Департамент «Секретаріат ради»
	Департамент адміністративних послуг
	Департамент гуманітарної політики
	Департамент економічного розвитку
	Департамент житлового господарства та інфраструктури
	Департамент містобудування
	Департамент міської агломерації
	Департамент міської мобільності та вуличної інфраструктури

Департамент розвитку
Департамент фінансової політики
Юридичний департамент
Департамент з питань поведження з відходами
<b>Управління</b>
Організаційне управління
Управління «Служба у справах дітей»
Управління адміністрування громад
Управління адміністрування місцевих та залучених фінансів
Управління адміністрування послуг
Управління архітектури та урбаністики
Управління безпеки міста
Управління внутрішньої політики
Управління вуличної інфраструктури
Управління державної реєстрації
Управління екології та природних ресурсів
Управління економіки
Управління економіки підприємств
Управління житлового господарства
Управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення
Управління забезпечення роботи ради
Управління зв'язків з громадськістю
Управління земельних ресурсів
Управління зовнішніх зв'язків і промоції
Управління інвестицій та проєктів
Управління інженерного господарства
Управління інформаційних послуг
Управління інформаційних технологій
Управління капітального будівництва
Управління комунальної власності
Управління комунікації
Управління контролю за виконанням рішень ради
Управління культури
Управління молодіжної політики
Управління освіти
Управління охорони здоров'я
Управління охорони історичного середовища
Управління персоналом
Управління правової роботи
Управління соціального захисту
Управління територіального співробітництва
Управління транспорту
Управління туризму
Управління фінансів
Управління фінансового контролю
Управління «Секретаріат ради»
Управління міжмуніципального співробітництва
Управління оперативного поведження з відходами
Управління розвитку системи поведження з відходами

*\*Складено автором на основі даних [9; 11; 13]*

Аналізуючи дані наведені в таблиці 2, зауважимо, що організаційна структура Хмельницької та Тернопільської міської ради відповідає шаблонним принципам організації, адже включає в себе загальноприйняті підрозділи міських рад. Разом з тим варто відмітити наявність управління культури і туризму у Хмельницькій міській раді, що спрямоване на розвиток і забезпечення ефективного використання туристичного потенціалу міста. В організаційній структурі Тернопільської міської ради варто відмітити такі підрозділи як управління цифрової трансформації та комунікацій зі ЗМІ, управління стратегічного розвитку міста та управління муніципальної інспекції, які відображають особливості розвитку міста. Так управління цифрової трансформації спрямоване на реалізацію політики е-врядування в місті Тернопіль, що виражається впровадженням різних електронних сервісів, які підвищують рівень комфорту для місцевих мешканців, наприклад: електронна картка Тернополянина, можливість отримання довідок через онлайн-кабінети міських

органів виконавчої влади, впровадження мобільного додатку «Детранспорт», цифровізація переліку і розміщення комунального майна тощо [11]. Що ж стосується управління стратегічного розвитку міста, то воно також відіграє важливу роль у забезпечення діяльності міської ради, адже організує роботу з питань розвитку міської інфраструктури, інфраструктури житлово-комунального господарства, доріг, зон рекреації тощо. Муніципальна інспекція контролює дотримання правил паркування і благоустрою, що дозволяє забезпечити високий рівень чистоти на вулицях міста і порядок в місцях масового скупчення автомобілів.

Разом з тим, відмітимо, що організаційні структури Хмельницької і Тернопільської міської ради не містять підрозділів, які б відповідали за інновації та інвестиційні проекти в місті. Такі функції покладені на інші підрозділи, які стосуються інфраструктури, однак, на наш погляд, це не сприяє формуванню комплексної політики інвестиційно-інноваційного розвитку міста. Окрім цього, не зважаючи на те, що як Хмельницький, так і Тернопіль є центрами міських об'єднаних територіальних громад організаційна структура міських рад не передбачає підрозділу, який б займався адмініструванням громади і населених пунктів, які до неї входять.

Ефективне, на наш погляд, рішення проблем розвитку міста і об'єднаної міської територіальної громади є рішення Львівської міської ради, яка передбачила в своїй організаційній структурі такі підрозділи як департамент міської агломерації, департамент з питань поводження з відходами, управління адміністрування громад, управління інвестицій та проектів, управління інформаційних технологій, управління територіального співробітництва, управління туризму, управління міжмуніципального співробітництва, управління оперативного поводження з відходами, управління розвитку системи поводження з відходами [9]. Перелік не шаблонних підрозділів організаційної структури Львівської міської ради свідчить про її максимальну адаптацію до проблем розвитку міста і міської агломерації.

Так, як відомо однією із вагомих проблем міста Львова є проблема ефективного використання відходів, їх захоронення, переробка і утилізація. Для вирішення цієї проблеми в організаційній структурі міської ради створено два управління: управління оперативного поводження з відходами та управління розвитку системи поводження з відходами. Тобто місто Львів намагається вирішити проблему відходів завдяки цільовому і комплексному зосередженню роботи місцевих органів виконавчої влади на створенні системи поводження з відходами в цілому, а не лише їх переробки чи захоронення.

Управління інвестицій та проектів Львівської міської ради спрямоване на залученні інвестицій та реалізацію інноваційних проектів в місті і в громаді, що є також позитивним аспектом діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Окрім цього варто відмітити й наявність підрозділів в організаційній структурі Львівської міської ради підрозділів, які відповідають за адміністрування громад, міжмуніципальне співробітництво і територіальне співробітництво, що відповідають за налагодження співпраці як в громаді, так і з іншими громадами.

Аналізуючи організаційні структури Хмельницької, Тернопільської та Львівської міської ради вважаємо, що Львівська міська рада може бути прикладом для інших міст в сфері створення і оптимізації організаційної структури.

Вивчення організаційної інфраструктури обласних державних адміністрацій та міських рад Хмельницького, Тернополя і Львова дає підстави для формування методичних рекомендацій щодо створення і оптимізації організаційної структури виконавчих органів новостворених територіальних громад. Однак, перед цим, зауважимо, що деякі науковці при вивченні організаційної структури місцевих органів виконавчої влади вдаються до посадового розбору структури того чи іншого відділу [1; 18]. На наш погляд, ефективність роботи місцевих органів виконавчої влади і їх структурних підрозділів залежить не від штатного розпису підрозділу, а від чітких стратегічних цілей, плану роботи та кваліфікації тих осіб, які приймають рішення.

Формування організаційної структури місцевих органів виконавчої влади в новостворених об'єднаних територіальних громадах, в першу чергу, повинно відбуватися з врахуванням тих проблем, які притаманні тій чи іншій громаді. В науковій літературі серед основних проблем об'єднаних територіальних громад виділяють такі як міграція мешканців за межі ОТГ; обмежені можливості зайнятості мешканців у межах ОТГ; низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ; нестача власних фінансових ресурсів; відсутність лобіста у вищих органах влади (особи, яка відстоює інтереси ОТГ); тіньова (неофіційна) зайнятість населення; часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ; неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів; поганий стан чи відсутність інфраструктури; брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ; спротив місцевих мешканців діям влади; відсутність співпраці з іншими ОТГ [19, с. 226].

Відтак, зважаючи на те, що більшість сільських і селищних об'єднаних територіальних громад мають перелічені вище проблеми, а особливо відчувають нестачу фінансових ресурсів, то для вирішення перелічених проблем в організаційній структурі місцевих органів виконавчої влади доцільно створити управління/відділи, які відповідатимуть за інвестиції та інноваційні проекти (це основа розвитку сучасної економіки), туризм (як галузь, яку можна розвинути без великих фінансових витрат з бюджету шляхом лише ефективного інформаційної політики), поводження з відходами (переробка сміття, сьогодні, є одним із напрямків збільшення надходжень до бюджету територіальної громади), розвиток малого і середнього бізнесу (основа надходжень до бюджету місцевого рівня) та ін. Тобто ті підрозділи організаційної структури, діяльність яких буде спрямована на розвиток місцевого бізнесу і створення робочих місць.

Разом з тим, зауважимо, що наявна методична література з питань розвитку об'єднаних територіальних громад та створення організаційної структури їх виконавчих органів зосереджує свою увагу на відділах освіти, культури, управління комунальної власності і ЖКГ, а також підрозділах адміністративних послуг. Безумовно,



ми погоджуємося з авторами таких методичних рекомендацій [6; 7], однак вважаємо, що такі відділи є невід'ємними в організаційній структурі всіх органів виконавчої влади будь-якого рівня, адже вони забезпечують життєдіяльність громади, проте не створюють підґрунтя для розвитку місцевого бізнесу, промисловості та інновацій, які є основою соціально-економічного розвитку громади.

Діяльність ж відділів освіти, культури, ЖКГ та адміністративних послуг чинять суттєве навантаження на місцевий бюджет, а отже організаційна структура місцевих органів виконавчої влади повинна передбачати відділи, які спрямовані на наповнення бюджету для забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування в сфері забезпечення якісної і доступної освіти, медицини, культури та спорту.

Окреме місце, на наш погляд, в організаційній структурі місцевих органів виконавчої влади повинен займати підрозділ який відповідатиме за розвиток приватно-державного партнерства, міжмуніципального співробітництва і співробітництва з науково-дослідними установами. Такий підрозділ є актуальним з огляду на обмежені фінансові та кадрові можливості ОТГ, адже залучення аутсорсингових компаній для управління проектами дозволяє вирішити проблему з нестачею кваліфікованих кадрів, а розвиток міжмуніципальної співпраці сприяє залученню грантів і проектів для декількох громад разом. Розвиток співпраці з науково-дослідними установами сприятиме залученню науковців до вирішення проблем ОТГ, впровадження інновацій та маркетингу території тощо.

**Висновки.** Таким чином підсумовуючи вище викладене можемо зробити висновок про те, що організаційна структура обласних державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади вищого рівня здебільшого побудована за усталеним шаблоном, який повторює діючі міністерства Кабінету Міністрів України. Однак досвід Львівської ОДА показує, що існують ефективні варіанти адаптації організаційної структури ОДА до особливостей функціонування області, що може бути використано у якості позитивного досвіду для інших областей. Організаційні структури місцевих органів виконавчої влади, які формуються міськими радами є більш адаптованими до потреб та суспільного запиту міст, адже зорієнтовані на вирішення проблем і розвитку соціально-економічного потенціалу міста у сфері туризму, інновацій, інфраструктури тощо. Що ж стосується організаційної структури новостворених об'єднаних територіальних громад, то вона також створюється за шаблонним принципом, однак в процесі розвитку ОТГ постає питання створення підрозділів, які відповідатимуть за інвестиції та інноваційні проекти, туризм, поведження з відходами, розвиток малого і середнього бізнесу тобто тих підрозділів, які сприятимуть створенню умов для наповнення місцевого бюджету, що в кінцевому підсумку дозволить досягнути цілей сталого розвитку громади.

Перспективними напрямками дослідження в контексті цієї проблематики можуть стати дослідження стратегічного управління і управління проектами місцевими органами виконавчої влади виходячи з дослідження проблем місцевого розвитку.

#### Література.

1. Бобровський О. І. Удосконалення організаційної структури обласних державних адміністрацій: методичний підхід. Право та державне управління. 2020 р., № 4. С. 185-197.
2. Бородін Є.І., Ліненко І.М. Органи місцевого самоврядування як об'єкт реформування в контексті децентралізації влади в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2016. Вип. 2 (16). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/25.pdf).
3. Вектори економічного розвитку 2030. Кабінет Міністрів України. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf>
4. Глобальні цілі сталого розвитку 2015-2030. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац.акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ :НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
6. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад України. Аналітична записка. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Київ. 2019. 43 с.
7. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України. Аналітична записка. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Київ. 2019. 32 с.
8. Лукашук Н. В. Організаційна структура державного управління у сфері енергоефективності України: стан та перспективи розвитку. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. 2017. № 2. - С. 61-67.
9. Офіційний сайт Львівської міської ради. URL: <https://city-adm.lviv.ua>.
10. Офіційний сайт Львівської обласної державної адміністрації. URL: <https://loda.gov.ua>.
11. Офіційний сайт Тернопільської міської ради. URL: <https://ternopilcity.gov.ua>.
12. Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. URL: <http://www.te.gov.ua>.
13. Офіційний сайт Хмельницької міської ради. URL: <https://khm.gov.ua>.
14. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації. URL: <https://www.adm-km.gov.ua>.
15. Попов С.А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.

16. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР /Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р.№ 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
18. Серьогін С., Петренко О., Шпитун І. Модернізація діяльності органів виконавчої влади в Україні: структурно-функціональний підхід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 1(4). [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dums/2010\\_1/10sssf.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10sssf.pdf)
19. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.
20. Чернописький П.Б. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2018. Випуск 48. Том 1. С. 66-70.

#### References.

1. Bobrovs`ky`j, O. I. (2020), "Improving the organizational structure of regional state administrations: a methodological approach", *Pravo ta derzhavne upravlinnya*, Vol. 4, Pp. 185-197.
2. Borodin, Ye.I. and Linenko, I.M. (2016), "Local governments as an object of reform in the context of decentralization of power in Ukraine", *Publichne administruvannya: teoriya ta prakty`ka*, Vol. 2 (16), Available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/25.pdf) (Accessed 10 Oct 2021).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), "Vectors of economic development 2030", Available at: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf> (Accessed 10 Oct 2021).
4. UNDP (2021), "Global Sustainable Development Goals 2015-2030", Available at: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (Accessed 10 Oct 2021).
5. Kniaziev, V.M. Rozputenko, I.V. and Kovbasiuk, Yu.V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of public administration]*, 8 volumes, vol. 1, *Teoriia derzhavnoho upravlinnia [Theory of public administration]*, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
6. USAID (2019), *Insty`tucijna spromozhnist` ob`yednany`x tery`torial`ny`x gromad Ukrayiny` [Institutional capacity of united territorial communities of Ukraine]*, USAID, Kyiv, Ukraine.
7. USAID (2019), *Kry`teriyi efekty`vny`x organizacijny`x struktur vy`konavchy`x organiv misceвого samovryaduvannya Ukrayiny` [Criteria of effective organizational structures of executive bodies of local self-government of Ukraine]*, USAID, Kyiv, Ukraine.
8. Lukashuk, N. V. (2017), "Organizational structure of public administration in the field of energy efficiency of Ukraine: state and prospects of development", *Visny`k Nacional`noyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry` Prezy`dentovi Ukrayiny`*. Seriya : Derzhavne upravlinnya, Vol 2, pp. 61-67.
9. Official site of the Lviv City Council (2021), Available at: <https://city-adm.lviv.ua> (Accessed 10 Oct 2021).
10. Official site of the Lviv Regional State Administration (2021), Available at: <https://loda.gov.ua> (Accessed 10 Oct 2021).
11. Official site of Ternopil City Council (2021), Available at: <https://ternopilcity.gov.ua> (Accessed 10 Oct 2021).
12. Official site of Ternopil Regional State Administration (2021), Available at: <http://www.te.gov.ua> (Accessed 10 Oct 2021).
13. Official site of Khmelnytsky City Council (2021), Available at: <https://khm.gov.ua> (Accessed 10 Oct 2021).
14. Official site of Khmelnytsky regional state administration (2021), Available at: <https://www.adm-km.gov.ua> (Accessed 10 Oct 2021).
15. Popov, S.A. (2014), *Derzhavno-upravlins`ki novovvedennya: teoriya, metodologiya, prakty`ka [Public administration innovations: theory, methodology, practice]*, ORIDU NADU, Odessa, Ukraine.
16. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "About local self-government", Available at: (Accessed 10 Oct 2021)<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
17. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "About local state administrations", Available at: (Accessed 10 Oct 2021)<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
18. Ser`ogin, S., Petrenko, O. . and Shpitun, I. (2010), "Modernization of executive bodies in Ukraine: structural and functional approach", *Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya*, vol. 1(4), Available at: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dums/2010\\_1/10sssf.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10sssf.pdf) (Accessed 10 Oct 2021).
19. Kravciv, V. S. . and Storonians`ka, I. Z. (2020), *Tery`torial`ni gromady` v umovax decentralizaciyi: ry`zy`ky` ta mexanizmy` rozvy`tku [Territorial communities in the context of decentralization: risks and mechanisms of development]*, DU «Insty`tut regional`ny`x doslidzen` imeni M. I. Dolishn`ogo NAN Ukrayiny, L`viv, Ukraine.
20. Chornopys`ky`j, P.B. (2018), "Reforming the executive branch on the ground in the context of decentralization of power in Ukraine", *Naukovy`j visny`k Uzhgorods`kogo nacional`nogo universy`tetu*, Vol. 48(1), pp. 66-70.

*Стаття надійшла до редакції 11.10.2021 р.*