

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Коваленко Наталія Олександрівна,
аспірантка кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-0813-7162*

УДК 352.075

doi: 10.34213/tp.19.03.19

ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД

Досліджено інституційні та функціональні особливості організації діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні. Доведено, що на сучасному етапі для таких органів характерні ознаки: склярність і функціональна спеціалізація. Зазначено, що для формування ефективного публічного управління на місцевому рівні необхідне забезпечення відкритості організаційної структури для участі мешканців громади.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, виконавчі органи місцевих рад, моделі організаційної структури.

Постановка проблеми. Важливе значення для виконання широкого спектра функцій місцевих рад мають виконавчі органи місцевих рад, на які покладено завдання щодо безпосереднього вирішення широкого спектра так званих “питань місцевого значення”. Протягом усього періоду становлення місцевого самоврядування в Україні незмінними залишилися дві його глобальні проблеми, пов’язані з нечіткістю формування повноважень та відсутністю достатнього фінансування. І якщо остання проблема лежить у дещо іншій площині (стосується бюджетного менеджменту), то перша для свого розв’язання потребує комплексного підходу та проведення інституційно-функціонального аналізу виконавчих органів місцевих рад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку системи місцевого самоврядування досліджували В. Гриневич, М. Ковалів, П. Любченко, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Марченко та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління, його інституціоналізації та реформування, варто назвати М. Бевіра, Ю. Габермаса, Дж. Драйзека, В. Вільсона, Д. Осборна і Т. Геблера та ін. Проте у процесі сьогоденних трансформацій виникають нові умови прийняття рішень, що вимагає вдосконалених підходів до визначення особливостей організації діяльності виконавчих органів місцевих рад.

Мета дослідження. З огляду на стан наукового вивчення проблематики реформування системи місцевого самоуправління в Україні метою статті обрано обґрунтування інституційних і функціональних особливостей виконавчих органів місцевих рад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розгляд виконавчих органів місцевих рад, виявлення місця їх у системі органів публічного управління на місце-

вому рівні, особливостей і меж їхньої діяльності, різноманіття взаємодій не уявляється можливим без звернення до абстрактних, узагальнювальних конструкцій. Наприклад, абстракція ототожнення, що полягає у відволіканні від несхожих сторін, властивостей, ознак предметів і виділення тих ознак або властивостей, які в них однакові (узагальнювальна абстракція). У свою чергу, є абстракція аналітична, що віддзеркалюється у відволіканні від деяких предметів, від деяких властивостей їх (формальна абстракція) [5].

Абстрагування необхідне, якщо потрібно відобразити, зафіксувати деяку сукупність зв'язків між елементами системи, відволікаючись деякою мірою від природи, якості або змісту самих елементів. В абстракціях фіксуються насамперед відносини між зв'язками, порядком зв'язків, а також просторове розміщення елементів і тимчасова послідовність станів.

Побудова структурної моделі – лише перший крок. Далі необхідний розгляд вибраних елементів із метою виявлення найбільш значущих з точки зору досягнення нашої дослідницької мети. Відтак буде проведено “зворотну збірку” – із відновленням структури від повноти до значущості, зі змістовним наповненням структури за одночасної “відмови” від другорядних за значенням елементів. Саме такий підхід дозволить адекватно розглянути сутність виконавчих органів місцевих рад як інституту публічного управління.

Поняття “орган” може розглядатися як частина більш широкого поняття “організація”. Орган – це конкретний різновид організації, причому органом може бути як одна посадова особа, так і організована група посадових осіб. При цьому діяльність органу засновано на адміністративних принципах, визначенні робочих місць, функціональних обов'язків, прав і повноважень. Така форма організації зазвичай зветься склярною і виконує функції орієнтування, нормування та зовнішнього контролю, інтеграції робочих місць і працівників для досягнення інституційних цілей.

Загальні принципи таких організацій:

- 1) загальна інституційна мета діяльності;
- 2) стійкі нормативні зв'язки між членами організації, встановлені правила, порядок взаємодій, чинна організаційна структура;
- 3) взаємодія з зовнішнім середовищем та використання ресурсів для досягнення цілей.

Крім моделей, що відбивають місце виконавчих органів місцевих рад в системі місцевого самоврядування, існують моделі їхньої внутрішньоструктурної організації – модель монолінійної організації та модель мультилінійної організації.

Модель монолінійної організації засновано на принципі єдиноначальності, отже, на принципі розподілу завдань. У межах цієї моделі кожен співробітник має тільки одного начальника, розпорядження якого він повинен виконувати і звітує по виконанні. Можна говорити про те, що ця модель є абсолютизацією ієрархічної влади, причому пов'язаною з ліквідацією горизонтальних зв'язків. У результаті виникають системи, що базуються на прямому (організаційному, адміністративному) підпорядкуванні об'єктів суб'єкту.

Як зазначає Д. Бахрах, для ієрархічної влади характерне таке:

- 1) вона пов'язана з відповідальністю за стан підлеглого об'єкта;
- 2) вона включає право безпосереднього розпорядження ресурсами, людьми, діяльністю та дуже часто дисциплінарну владу;
- 3) ця влада широка за обсягом, що охоплює багато функцій адміністративної діяльності [1, с. 180].

Зокрема, управлінець правомочний приймати нормативні або індивідуальні акти, вирішувати структурні й кадрові питання, давати завдання та розпоряджатися ресурсами, безпосередньо керувати діяльністю, здійснювати дисциплінарний примус або володіти декількома з названих повноважень. Модель широко застосовується у виконавчих органах місцевих рад, вона забезпечує оперативність управління, оскільки не передбачає безпосередньої комунікації за горизонталлю, між ланками управління одного і того ж рівня, але різних відділів або департаментів. Специфіка інформаційних потоків у цій моделі характеризується яскраво вираженою асиметрією (спадна інформація, від начальника до підлеглого, іноді за обсягом переважає над висхідною інформацією).

Модель монолінійної організації об'єктивно сприяє втіленню стратегічних рішень. "...в рамках моделі діє наступна закономірність: чим вище просувається начальник по ієрархічній драбині, тим ґрунтовніше він засвоює стиль загального керівництва і тим частіше він змушений вирішувати принципові питання, тобто питання стратегічного планування" [3]. З іншого боку, полегшуючи втілення в життя рішень, дана модель аж ніяк не полегшує їхнього прийняття. "Зворотний зв'язок" в управлінській вертикалі істотно ускладнено, інформація "фільтрується" шляхом нагору, при цьому підлеглі здійснюють у власних інтересах аналіз і фільтрацію інформації для керівника, що переважніше їх об'єктивно шкідливими для ефективної роботи системи завданнями. Однак замкнутість управлінських вертикалей і відсутність горизонтальних зв'язків підвищують ступінь інформаційної безпеки системи, персоналізують відповідальність управлінців. Проте концентрація в руках керівника повноважень не означає паралельного посилення його персональної відповідальності. Знаходячи максимальне панування над підлеглими, він є відповідальним виключно за особисті помилки.

Функціональна підпорядкованість означає, що управлінець у рамках конкретної функції правомочний здійснювати нормативне, методичне керівництво, контроль, владний примус або він наділяється хоча б одним із названих повноважень. Ідеться про "профільне" підпорядкування, тобто не повністю і безпосередньо, у рамках певної функції, у рамках якої-небудь сфери управління. Управління в такому разі може бути пов'язано з творчою діяльністю, тобто може виступати позитивним управлінням (розподіл, здійснення методичного керівництва тощо), і юрисдикційним, пов'язаним із владним примусом за фактом виявлення порушень (припинення або усунення від діяльності, накладення стягнення тощо).

Така підпорядкованість втілюється в моделі мультилінійної організації. Цей тип організації був розроблений відомим американським вченим Ф. Тейлором [9]. На всіх рівнях управління, крім вищого, кожен співробітник має, щонайменше, двох керівників певного профілю. Інакше кажучи, розпорядчі та контрольні функції щодо одного й того ж підлеглого розосереджено, щонайменше, на дві вищі штатні одиниці. Дана модель значно скорочує шлях обміну інформацією і спрощує кооперацію, значною мірою підвищує ініціативність і професійну свідомість безпосередніх виконавців. Головний недолік полягає в неможливості чіткого розмежування повноважень і визначення персональної відповідальності керівника. Складність являє собою і стимулювання прийняття управлінських рішень. Відповідно їй ефективність прямо пропорційна процедурному опрацюванню і ступеню розподілу ділянок персональної відповідальності всередині простору управління.

У “чистому вигляді” модель мультилінійної організації малозастосовна в публічному управлінні, проте поєднання лінійної та функціональної підпорядкованості досить поширене явище в територіально ускладнених місцевих адміністративно-територіальних утвореннях.

Але найважливіше, мабуть, те, що в чистому вигляді ці моделі в будь-яких поєднаннях не можуть застосовуватися на рівні місцевого самоврядування, оскільки не включають у себе жодних процедур участі населення в управлінському процесі і, таким чином, не відповідають суті сучасного місцевого самоврядування. Упровадження в модель мультилінійної організації процедур самоуправлінської активності у вигляді процедур деліберативної і партисипаторної демократії дозволить подолати суперечність між бюрократичними формами управління й сутністю місцевого самоврядування. У більшості місцевих рад України внутрішня організація виконавчих органів поєднує в собі обидві моделі, з переважанням рис, характерних для монолінійних організацій. Мультилінійна модель у чистому вигляді використовується на рівні сільських поселень.

Це дозволяє дійти висновку, що виконавчі органи місцевих рад в Україні мають склярну організаційну структуру, що характеризується ієрархічністю й функціональною спеціалізацією. Склярна організаційна структура характеризується побудовою функціональних ієрархічних ланок, що складається зі спеціалізованих підрозділів, ієрархічністю й чіткою регламентацією використання ресурсів [4, с. 76].

Також для виконавчих органів місцевих рад в Україні характерна внутрішньоструктурна функціональна спеціалізація. При цьому феномен органу може розглядатися, не тільки як різновид організації, але і як одна з частин механізму управління, що має власну структуру, повноваження з управління конкретною сферою суспільного життя і органічно взаємодіє з іншими частинами механізму управління.

Виконавчі органи місцевих рад вирішують питань місцевого значення в межах своєї діяльності самостійно і під власну відповідальність. Саме здійснюючи управлінську діяльність, виконавчі органи місцевого самоврядування вирішують поставлені перед ними завдання. Предмет їхньої діяльності – благоустрій життя на відповідній території (благоустрій у широкому сенсі, як облаштування на благо людей) і організація надання населенню різноманітних місцевих послуг. Ця діяльність багатогранна і багатоаспектна, тому можна говорити про окремі її сфери: охорону громадського порядку, водопостачання, шкільну освіту тощо.

У цій управлінській діяльності можна виділити декілька основних принципів. На основі узагальнення результатів наукових досліджень, що існують, виділено головні, як-от:

- 1) верховенство Конституції України, законів України;
- 2) самостійність місцевого самоврядування та
- 3) незалежність від органів державної влади;
- 4) законність в організації та здійсненні місцевого самоврядування;
- 5) дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина;
- 6) гласність, відкритість і прозорість;
- 7) відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб перед населенням;
- 8) відсутність взаємного підпорядкування органів місцевої ради [2; 6].

Ці принципи у практично незмінному вигляді зустрічаються в різних роботах по місцевому самоврядуванню, що не дивно, враховуючи той факт, що формулювання запозичене з чинного законодавства. Однак перераховані вище принципи є загальними для діяльності органів місцевого самоврядування в цілому і не повністю відображають специфіку виконавчих органів. Для розгляду управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад у межах саме цього дослідження необхідно оптимізувати вищевказану класифікацію, відібравши тільки принципи, що мають безпосереднє відношення до досліджуваних органів, причому тільки ті з них, які може бути висвітлено у встановлених нами дослідних рамках. Ідеться про те, що низка принципів, які мають передусім формальне значення, може бути в рамках наукового аналізу об'єднано з найбільш важливими, базовими принципами, що мають саме політологічне значення. Наприклад, можливим є об'єднання принципу верховенства Конституції України, законів України і принципу законності в організації та здійсненні місцевого самоврядування в єдиний принцип законності діяльності виконавчих органів місцевих рад.

При цьому варто мати на увазі, що всі принципи повинні сприяти дотриманню основної мети діяльності виконавчих органів місцевих рад, якою, відповідно до сучасних концепцій публічного управління, є підвищення якості життя населення на відповідній території [7]. Як відомо, якість життя має об'єктивну і суб'єктивну сторони. Критерієм його об'єктивного оцінювання слугують науково обґрунтовані нормативи матеріальних і духовних потреб та інтересів людей, за дотриманням яких можна судити про ступінь задоволення цих інтересів. Критерієм суб'єктивного оцінювання якості життя є оцінювання самим індивідом ступеня задоволення його потреб.

Розглядаючи виконавчі органи місцевих рад, необхідно вказати, що вони функціонують у системі місцевого самоврядування на основі однієї з декількох моделей організації, порівняльний аналіз яких наведено в таблиці (складено за [8]).

Порівняльний аналіз основних моделей місцевого управління

Критерій	Модель		
	Англосаксонська	Континентальна	Змішана
Підпорядкування органів місцевого управління та самоврядування центру	Відсутнє пряме підпорядкування	Поєднання прямого державного управління та місцевого самоврядування	Відсутнє пряме підпорядкування
Спосіб вступу на посаду уповноважених осіб місцевого управління	Виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування	Поєднання виборності і призначення посадових осіб	Виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування
Організаційні форми місцевого управління	Система органів складається з різних організаційних форм	Одноманітна форма побудови органів місцевого управління	Різні організаційні форми
Форма контролю	Непрямий контроль діяльності органів місцевого управління	Контроль у різних формах та з широкого кола питань	Прямий на непрямий контроль діяльності місцевих органів
Наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях	Відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях	Представницькі органи не створюються на певних регіональних рівнях	Відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях

Англосаксонську модель застосовують у Великобританії, Австралії, США, Новій Зеландії. Континентальну модель підтримують у Франції, Італії, Швеції, Іспанії, Бельгії, Польщі. У деяких країнах (Австрія, Німеччина, Японія) функціонує модель, що поєднує певні риси попередньо названих моделей, а також має специфічні риси. Окрім того, деякі науковці додають ще іберійську (Португалія, Мексика, Бразилія), радянсько-континентальну та модель організації місцевого самоврядування у країнах “третього світу” (Індія). Слід зазначити, що для нашого дослідження найбільш цікавим є досвід країн із класичними моделями організації місцевого управління.

Вибір моделі визначає місце виконавчих органів місцевих рад у системі місцевих відносин, більшу чи меншу його залежність від представницького органу влади.

Також зауважимо, що сутність управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад розкривається за допомогою визначення їхніх функцій.

Між тим, на нашу думку, функції виконавчих органів місцевих ради мають розглядатися невідривно від функцій органів місцевого самоврядування. Адже традиційно функції місцевого самоврядування розглядаються як основні напрями діяльності його головних суб'єктів: органів і відповідних посадових осіб. Функції місцевого самоврядування зумовлені як його місцем у системі народовладдя, так і тими завданнями і цілями, на досягнення яких спрямовано місцеву діяльність.

Функції місцевого самоврядування відрізняються певною стійкістю і стабільністю, бо в них проявляється постійний, цілеспрямований вплив населення та органів місцевого самоврядування на місцеві відносини з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення. У своїй сукупності вони показують можливості й ефективність системи місцевого самоврядування, характеризують соціальне призначення місцевого самоврядування і процес його здійснення.

Владне повноваження є однією зі специфічних ознак органу публічного управління. Воно складається, у свою чергу, з пов'язаних між собою елементів. До них віднесено: видання нормативно-правових актів, обов'язкових для всіх громадян і посадових осіб, захист цих актів від порушень за допомогою примусу, заходами виховання, переконання, заохочення, матеріальне забезпечення виконання цих актів.

Звісно ж, що сутність владного повноваження розкривається в органічному поєднанні обов'язків і можливостей. Можливість у цьому разі вторинна по відношенню до обов'язків, що виникають та що існують як форма її реалізації. Категорія можливості дозволяє не тільки виявити найбільш істотну особливість діяльності органу публічної влади, але допомагає, взявши її за основу, сконструювати поняття, правильно віддзеркалює їхню дійсну природу.

Зазвичай під можливістю розуміється, що за наявності певних умов може стати реальністю, перетворитися на дійсність. За такого тлумачення в першу чергу підкреслюється її здатність стати дійсністю, забезпеченість цього наявними умовами, і саме в цьому полягає практична цінність юридичних прав. Таким чином, право може перетворитися з можливого на наявне, з потенційної можливості на конкретне домагання.

Безумовно, щоб стати реальністю, можливість повинно бути реалізовано в активній, цілеспрямованій діяльності. Для перетворення можливості на дійсність, для досягнення поставлених цілей з безлічі дозволених, допустимих законами варіантів виконавчий орган місцевої ради обирає такий ва-

ріант дій, який найповніше забезпечує бажаний результат. Таким чином, ідеться про можливість вільно обирати варіант поведінки, його вигляд і міру в межах, окреслених у вузькому сенсі обов'язком, а в широкому – законом.

Отже, повноваження органу публічної влади – це встановлений законом обов'язок, що реалізується через можливість дій уповноваженого суб'єкта по виконанню його завдань і функцій. З іншого боку, повноваження виконавчих органів місцевих рад – це права, надані цим органам для вирішення питань місцевого значення.

Найважливішою функцією виконавчих органів місцевих рад є повсякденне вирішення управлінських питань місцевого значення і забезпечення нормальної життєдіяльності територіальної громади.

Завершальною ланкою в побудові системи елементів управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад буде виокремлення ознак управлінської діяльності. З одного боку, це наявність уповноваженого суб'єкта, тобто органу, організації або посадової особи, яка має для реалізації функцій і завдань, що виражають публічні інтереси, набором владних повноважень. Цей суб'єкт – виконавчі органи місцевих рад та їхні посадові особи. З іншого боку, це наявність підпорядкованої сторони публічно-владних відносин, по відношенню до якої можливе веління (команда, вимога, розпорядження). Це свого роду управлінський імператив. За невиконання наказів настають санкції, заходи відповідальності, що застосовуються уповноваженим на те органом.

Висновки до цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Виконавчі органи місцевих рад на сучасному етапі становлять управлінські структури, для яких характерні такі ознаки, як склярність і функціональна спеціалізація. В умовах процесу децентралізації повноважень їхня організаційна структура має стати відкритою для участі мешканців громади, що стане основою для формування ефективного публічного управління на місцевому рівні. Сучасний стан і основні організаційно-правові проблеми діяльності місцевих рад в Україні накладають суттєвий відбиток на ефективне виконання ними своїх функцій, а також на специфіку їхньої інституціоналізації, що потребує додаткового дослідження в наступних розробках.

Список використаних джерел

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М. : Норма, 2008. 816 с.
2. Бегей І. П. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 16–26. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/4.pdf).
3. Васильчиков А. Русское самоуправление. М. : Ин-т русской цивилизации, 2013. 960 с.
4. Гладышев Л. Г., Иванов В. И., Патрушев В. И. Социальное управление / под ред. В. П. Иванова. М. : Высш. шк., 2001. 271 с.
5. Горский Д. П. О процессе идеализации и его значении в научном познании. *ВФ*. 1963. № 2. С. 50–60.
6. Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 16–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apduo_2014_1_7.
7. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління*. 2010. Вип. 1. С. 16–22. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/03.pdf>.
8. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз. *Демократичне врядування : наук. вісн.* 2008. Вип. 1. С. 2–11.
9. Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. URL: <http://www.improvement.ru/bibliot/taylor/index.shtml>.

References

1. Bahrah, D.N., Rossinskii, B.V., Starilov, Yu.N. (2008). *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow: Norma [in Russian].
2. Begei, I.P. (2015). Osnovni teoretychni skladovi suchasnyh modelei derzhavnogo upravlinnia. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia*, 2 (25), 16–26. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/4.pdf) [in Ukrainian].
3. Vasilchikov, A. (2013). *Russkoe samoupravlenie* [Russian self-government]. Moscow: Institut russkoy tsivilizatsii [in Russian].
4. Gladyshev, L.G. Ivanov, V.P. Patrushev, V.I. (2001). *Sotsialnoe upravlenie*. V.P. Ivanov (Ed.). Moscow: Vyisshaia shkola [in Russian].
5. Gorskiy, D.P. (1963). O protsesse idealizatsii i ego znachenii v nauchnom poznanii [About the process of idealization and his value in scientific cognition]. *VF*, 2, 50–60 [in Russian].
6. Grinevich, V. (2014). Detsentralizatsiia vlyady yak skladova politychnoi reformy v Ukraini: pytannia kontseptsii ta ideologii [Decentralization of power how the constituent of political reform is in Ukraine: question of conception and ideology]. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia*, 1, 16–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_1_7 [in Ukrainian].
7. Martinenko, V. (2010). *Demokratychnе vriadvannia: problemy teorii ta praktyky* [Democratic governance: problems of theory and practice]. *Publichne upravlinnia*, 1, 16–22. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/03.pdf> [in Ukrainian].
8. Mihaylishin, L. (2008). Modeli organizatsii mistseвого upravlinnia: porivnialnii analiz [Models of organization of local government: comparative analysis]. *Demokratychnе vryadvannia. Naukovii visnyk*, 1, 2–11 [in Ukrainian].
9. Teilor, F.U. (1991). *Printsipy nauchnogo menedzhmenta* [Principles of scientific management]. Moscow : Tsentr gumanitarnykh tekhnologii. URL: <http://www.improvement.ru/bibliot/taylor/index.shtml> [in Russian].

Kovalenko N. O., Postgraduate Student of *Politology and Philosophy Department*, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0813-7162

INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS OF LOCAL COUNCILS EXECUTIVE BODIES

The executive bodies of local councils, which are tasked with directly addressing a wide range of territorial development issues, are important to perform a wide range of public administration functions. Throughout the period of local self-government in Ukraine, the problems related to the lack of authority and lack of finance resources. So the article examines the institutional and functional conditions of activity organization in executive bodies of local councils.

The purpose of the article is to substantiate the institutional and functional features of local government executive bodies in Ukraine.

One of the main questions in organizing the activities of local councils executive bodies is to build their structural model based on the principle of abstraction, followed by the restoration of the structure through its meaningful filling. Next, consideration of the selected elements is necessary in order to identify the most significant ones in terms of the purpose and destination of the executive body itself. This approach will make possible to adequately identify the essence of local councils executive bodies as an institution of public administration.

The activities of the local councils executive bodies are based on administrative principles, job identification, functional responsibilities, rights and authorities. In addition to models that reflect their place in the system of local self-government, the models of intra-structural organization (monolinear and multilinear) are considered and features of their application in modern conditions are defined.

It is proved that the executive bodies of local councils at the present period are management structures characterized by such features as complexity and functional specialization. It is noted that for the formation of effective public administration at the local level, it is necessary to ensure openness of the organizational structure for community participation.

Key words: public administration, local self-government, executive bodies of local councils, models of organizational structure.

Надійшла до редакції 28.08.2019 р.