

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗАСОБИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ»**

**Студента 2 курсу 8м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»** _____

**Дончака
Дмитра
Михайловича**

**Науковий керівник кандидат
наук з державного управління
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування** _____

**Мірко
Наталія
Вікторівна**

**Гарант освітньої програми доктор
наук з державного управління
професор кафедри публічного
управління та адміністрування** _____

**Орлова
Наталія
Сергіївна**

Київ 2019

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1 Теоретико-методологічні засади дослідження проблеми формування компетенцій органів місцевого самоврядування	6
1.1 Поняття компетенцій органів місцевого самоврядування	6
1.2 Організація служби в органах місцевого самоврядування	10
Розділ 2 Аналіз компетенцій органів місцевого самоврядування	16
2.1 Загальні функції та компетенція органів місцевого самоврядування	16
2.2 Реалізація компетенцій органів місцевого самоврядування в розрізі реформи децентралізації	29
Розділ 3 Напрями підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування	31
3.1 Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством	31
3.2 Шляхи вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування	36
Висновки	45
Список використаних джерел	48

ВСТУП

Актуальність теми визначається тим фактом, що все населення України так чи інакше проживає в межах певної територіальної громади. Після початку впровадження реформи децентралізації саме на органи місцевого самоврядування припадає основний тягар у формуванні дієвого механізму для покращення економічного стану та соціального забезпечення населення. Більша частина доходів територіальних громад залишається на місцях, а отже і всі витрати та фінансування витратних частин бюджету здійснюються саме з місцевих бюджетів а не з державного.

Дану тему досліджувало багато українських вчених та науковців, такі як Бутко І.П., Волков В.Д., Коваленко А.А., Лазарев Б.М., Любченко П.М., Погорелко В.Ф., Серьогіна С.Г. Велику увагу в вивченні проблематики місцевого самоврядування приділено в працях таких вчених, як Баймуратова М.О., Колодія А.М., Нижника Н.Р.

Взагалі місцеве самоврядування можна розглядати як організацію публічної влади на місцях, з відповідною діяльністю місцевих органів та їх посадових осіб. В наш час місцеве самоврядування являє собою один з основних інститутів громадянського суспільства, від якого повною мірою залежить вдале функціонування територіальних громад нашої країни.

В зв'язку з вищевикладеним, саме від органів місцевого самоврядування, та від уміння якісно та кваліфіковано застосовувати свої повноваження, залежить якість та рівень життя населення.

Основною метою даного дослідження являється вивчення повноважень та компетенцій, розкриття та з'ясування всіх нюансів у роботі органів місцевого самоврядування.

Відповідно до мети, під час написання даної роботи були поставлені такі основні завдання:

- визначити поняття компетенцій органів місцевого самоврядування;

- проаналізувати місце і роль місцевого самоврядування у громадянському суспільстві;
- визначити якісний склад органів місцевого самоврядування;
- визначити порядок їх формування;
- проаналізувати основні функції і компетенції органів місцевого самоврядування;
- зробити аналіз ефективності та способи покращення роботи сучасних органів місцевого самоврядування;
- визначити шляхи розвитку місцевого самоврядування під час запровадження реформи децентралізації;
- виявити основні сучасні проблеми функціонування органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати значення громадянської активності населення для розвитку місцевого самоврядування та вирішення спільних проблем;
- розробити та запропонувати рекомендації та пропозиції для вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування.

Отже, завданням дослідження є визначення основних позитивних та негативних моментів у функціонуванні органів місцевого самоврядування, висвітлення недоліків та слабких місць, дослідження шляхів для усунення цих недоліків, та запропонування вдосконалення засобів для реалізації компетенцій органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження являється діяльність органів місцевого самоврядування при виконанні своїх повноважень.

Предметом дослідження є процес формування компетенцій органів місцевого самоврядування та засоби їх реалізації.

Розглянуто соціальне призначення органів місцевого самоврядування, та його роль і місце в організації суспільного та повсякденного життя населення.

В даній роботі розкрито основні проблеми взаємовідносин місцевого самоврядування з громадянським суспільством, вказані форми їх взаємного

впливу один на одного і сформовано рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування під час їх взаємодії з жителями громади, а особливо з її активною частиною, розглянуто взаємодію місцевих органів з громадськими радами. Окремо вивчено взаємодію громадських рад з органами місцевого самоврядування, проаналізовано вплив громадських рад на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Викладені в магістерській роботі висновки і пропозиції можуть бути застосовані для розвитку місцевого самоврядування. Вони покликані удосконалити та забезпечити подальший розвиток громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування, та врегулювання відносин між ними. Сформовані висновки та пропозиції щодо реформування органів місцевого самоврядування спрямовані на покращення роботи місцевого самоврядування по забезпеченню загальних потреб суспільства.

Результати роботи можуть бути використані для подальшого удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, їх значення для розвитку громад нашої країни, підвищення ролі громадськості для збільшення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження опубліковані в збірнику «Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій. Збірник наукових статей». 2019. – С.136. в статті «Компетенції органів місцевого самоврядування та засоби їх реалізації».

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття компетенцій органів місцевого самоврядування

На сьогоднішній день всі місцеві органи влади є важливим елементом політичної системи нашої країни у механізмі народовладдя. Організація публічної влади на місцях здійснюється або через місцеві органи державної виконавчої влади, які призначаються центральними органами виконавчої влади, або через місцеві органи, які обираються населенням, що проживає на певній території та має закріплений статус відповідної адміністративно-територіальної одиниці, найважливішою функцією цих органів є місцеве державне управління.

М.С. Головань у своїй науковій роботі "Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду" зауважив, що визначальними категоріями компетентнісного підходу є поняття компетенції та компетентності та зробив етимологічне дослідження, а також порівняльний аналіз слів "Компетенція" та "Компетентність" за результатами яких дійшов таких висновків у тлумаченні цих понять:

«компетенція – деяка відчужена, наперед задана вимога до підготовки особи (властивості або якості, потенційні здатності особи), наперед задана вимога щодо знань та досвіду діяльності у певній сфері;

компетентність – це володіння компетенцією, що виявляється в ефективній діяльності і включає особисте ставлення до предмету і продукту діяльності;

компетентність – це інтегративне утворення особистості, що інтегрує в собі знання, уміння, навички, досвід і особистісні властивості, які обумовлюють прагнення, здатність і готовність розв'язувати проблеми і завдання, що

виникають в реальних життєвих ситуаціях, усвідомлюючи при цьому значущість предмету і результату діяльності.

“компетентність” є системним поняттям, що має свою структуру, рівні, функції, своєрідні характеристики, властивості;

компетентним можна стати опановуючи певні компетенції і реалізуючи їх у досвіді конкретної діяльності» [22].

На думку В. Е. Луначека, формування компетентності відбувається шляхом придбання під час навчання суми компетенцій, які є комбінацією характеристик (що відносяться до знань і їх застосування, умінь, навичок, здібностей, цінностей і особистих якостей) і дозволяють забезпечити виконання професійних обов’язків на високому рівні. Важливим аспектом цього процесу є удосконалення відповідних навчальних планів і програм з урахуванням формування професійних компетентностей, які є актуальними на сучасному етапі розвитку суспільства [24].

Під компетенціями розуміється сукупність взаємозалежних якостей особистості (знання, уміння, навички, способи діяльності), необхідних для якісної продуктивної діяльності. Компетентність визначається як володіння відповідними компетенціями. [23]

Вперше поняття "місцеве самоврядування" було введено ще в XIX ст. німецьким ученим Р. Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно, у межах законів, вирішувати місцеві справи.[7]

Відповідно до ст. 140 Конституції України, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1].

Діяльність органів місцевого самоврядування в Україні відбувається на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого

самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. [2]

Відповідно до ст.2 Закону «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. [2]

Самоврядування в Україні повинно поєднувати в собі як місцеві, так і загальнодержавні інтереси.

Існує правова, організаційна, матеріальна та фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Розглянемо окремо кожен із цих частин.

Правова незалежність означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України. Виконуючи ці повноваження, органи місцевого самоврядування мають повну незалежність у прийнятті рішень.

Організаційна незалежність органів місцевого самоврядування - це можливо їсть самотійно організовувати свою внутрішню структуру, яка повинна відповідати місцевим потребам. Органи місцевого самоврядування не зобов'язані підпорядковуватися іншим органам держави. Але для забезпечення законності за ними здійснюється контроль з боку відповідних державних органів та служб.

Під матеріальною та фінансовою незалежністю мається на увазі право місцевих органів самоврядування володіти та розпоряджатися відповідно власними коштами та своїм майном для забезпечення діяльності власних функцій та повноважень.

Згідно з ч.3 ст.143 Конституції України, «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України».[1]

Згідно з ст. 144 Конституції України «Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території».[1]

Сама суть місцевого самоврядування полягає в можливості, гарантованій державою, для територіальної громади, її громадян та їх органів, розв'язувати місцеві справи та керувати ними, діючи в межах законів, під свою відповідальність та в інтересах місцевої громади, з можливістю здійснення як безпосередньо територіальною громадою, так і через власні органи місцевого самоврядування, тобто через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Згідно з ст. 141 Конституції України, «До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування».[1]

Під місцевим самоврядуванням слід розуміти сукупність таких форм і об'єднань, як територіальна громада, сільська (міська) рада, сільський (міський) голова, виконавчий комітет сільської (міської) ради, районна рада, обласна рада, де дві останні структури являються по відношенню до територіальних громад представницькими органами регіонального рівня.

Територіальна громада - це все населення, що проживає у певному населеному пункті: в селі, або в місті. Органи місцевого самоврядування територіальних громад складаються з таких владних утворень:

- виборний колегіальний орган, тобто сільські або міські ради;
- голова сільської (міської) ради;
- виконавчий комітет відповідної ради;
- депутатські комісії (як постійні, так і тимчасові);
- комунальні підприємства;
- різноманітні виконавчі органи – відділи, департаменти тощо.

Поняття «компетенція» стосовно до органів місцевого самоврядування включає в себе не лише повноваження. Повноваження – це відповідні права і

обов'язки, а компетенція включає в себе окрім повноважень, ще й предмети відання. Відання повинно визначати ті сфери життя, в яких задіяні конкретні органи місцевого самоврядування. Тому компетенції органу місцевого самоврядування представляють собою визначення тієї сфери місцевого життя, в якій діє даний орган місцевої влади. Отже, компетенція органів місцевого самоврядування - це визначені Конституцією та чинним законодавством держави предмети відання, права та обов'язки суб'єктів системи місцевого самоврядування, необхідні для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території [6].

Повноваження органів місцевого самоврядування діляться на власні і делеговані. «Законодавець наділяє органи місцевого самоврядування владними повноваженнями з метою реалізації ними публічних завдань, які становлять категорію власних завдань. Проте в процесі здійснення публічної діяльності може виникати необхідність передачі виконання інших завдань, ніж ті, які визначені в базових законах про місцеве самоврядування. Ці завдання є делегованими. Власні виконуються самостійно, а під час виконання делегованих відбувається контроль з боку суб'єкта, який здійснив делегування» [30].

1.2. Організація служби в органах місцевого самоврядування

Основні аспекти служби в органах місцевого самоврядування вперше визначені в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: «Реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. Запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування має базуватися на таких концептуальних положеннях: служба в органах місцевого самоврядування є автономною формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на

реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом; служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби:

- самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень;
- відповідальності службовцями перед територіальною громадою;
- поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статусами територіальних громад» [13].

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [12] .

Посади в органах місцевого самоврядування розділяються на виборні та адміністративні. З урахуванням характеру повноважень, порядку призначення на посаду, звільнення з посади та видів відповідальності, до виборних посад віднесені посади, на які особи:

- обираються на місцевих виборах;
- обираються місцевою радою зі складу її депутатів;
- затверджуються місцевою радою за поданням місцевим головою.

Адміністративні посади в органах місцевого самоврядування здійснюються службовцями місцевого самоврядування, які обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій.

Основні відмінності виборної та адміністративної служби прослідковуються в таких аспектах:

- законодавче регулювання (адміністративна служба керується Законом України» Про службу в органах місцевого самоврядування», а виборна керується законами «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори»;
- порядок вступу на посаду: на відміну від виборних посад, на адміністративні обирають за конкурсом;
- характер діяльності: адміністративні повинні дотримуватися політичної неупередженості, тоді як виборні посади політизовані;
- спеціальні звання: у виборних відсутні, а в адміністративних це ранги службовців місцевого самоврядування;
- назва посад;
- вимоги щодо кваліфікації та спеціальної підготовки у виборних посадах відсутні, в той час як в адміністративних вони уніфіковані;
- особливості проходження служби: адміністративна служба являється кар'єрною і безстроковою, а виборна - поза кар'єрною і строковою.;
- максимальний вік перебування на службі: у виборних посадах необмежений, а в адміністративних це 65 років.

Службовець місцевого самоврядування – це громадянин України, який займає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету та виконує встановлені для цієї посади обов'язки, безпосередньо пов'язані з:

- підготовкою проектів актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, організацією виконання таких актів та контролю за їх виконанням;
- наданням адміністративних послуг;
- управлінням комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад;
- управлінням службовцями місцевого самоврядування;

- здійснення інших функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених законом;

Службовець місцевого самоврядування також реалізує інші обов'язки, визначені у положеннях про виконавчий орган місцевої ради, структурний підрозділ органу місцевого самоврядування та в посадовій інструкції, затвердженій керівником служби [13].

Службовець місцевого самоврядування не має права:

- під час виконання повноважень демонструвати власні політичні погляди та своє ставлення до політичних партій;
- бути членом партії, якщо він займає посаду категорії І. Якщо службовець на момент вступу на посаду є членом партії, він повинен вийти з партії або зупинити своє членство на час служби;
- бути одночасно і службовцем і депутатом відповідної місцевої ради;
- проводити будь яку передвиборчу агітацію;
- залучати інших службовців до будь-яких передвиборчих заходів;
- перешкоджати органам місцевого самоврядування виконувати свої повноваження;
- використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Окрім того, якщо службовець являється керуючим справами виконкому, то він не має права бути депутатом не тільки в своїй, а й в будь-якій місцевій раді.

Щодо керівника апарату виконкому, то тих міських, сільських, селищних радах, в яких кількість службовців виконкому менше двадцяти, обов'язки керівника може виконувати місцевий голова ради, суміщаючи дві посади.

Зупинимося детальніше на повноваженнях керівника служби в органах місцевого самоврядування. В його обов'язки входить:

- організація конкурсів службовців на заміщення вакантних посад;
- планова заміна посад службовців місцевого самоврядування підготовленими фахівцями та стимулювання їхнього кар'єрного просування;

- призначення та звільнення службовців II та III категорій;
- присвоєння рангів службовцям на посадах II та III категорій;
- оцінювання результатів роботи службовців II та III категорій;
- розгляд скарг на дії або бездіяльність службовців вказаних категорій;
- прийняття рішень щодо дисциплінарної відповідальності службовців II та III категорій;
- забезпечує прийнятні умови роботи службовців і їх забезпечення.

Якщо керівник тимчасово не може здійснювати свої повноваження, то його роботу за призначенням міського (сільського) голови виконує один з керівників структурного підрозділу апарату виконкому.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посади службовців місцевого самоврядування поділяються на категорії. Категорії розподіляють посади у відповідності до характеру та обсягу повноважень і необхідної для їх виконання професійної компетентності.

Встановлено три категорії посад:

I – керуючий справами виконкому сільської, селищної, міської ради, керуючий справами виконавчого апарату районної або обласної ради, керівники відділів, управлінь сільської, селищної, міської ради та їх заступники;

II – керівники структурних підрозділів апарату місцевих рад та виконкомів, керівники структурних підрозділів відділів та управлінь місцевих рад, їх заступники;

III – посади службовців, які не входять до перших двох категорій.

Всі питання, пов'язані з прийняттям та просуванням по службі, здійснюються на підставі посад та рангів. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено 9 рангів:

- службовцям I категорії призначають 1,2,3 ранг;
- службовцям II категорії призначають 3,4,5,6 ранг;
- службовцям III категорії призначають 6,7,8,9 ранг.

Ранги присвоюються або при призначенні на посаду, або після випробувального строку.

Вступ на службу в органи місцевого самоврядування відбувається на результатами конкурсу. Порядок проведення конкурсу затверджується відповідною місцевою радою. Конкурс проводить конкурсна комісія з числа службовців місцевого самоврядування. Після завершення конкурсу в разі успішної перевірки відповідно до законів «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади», приймається рішення щодо призначення переможця на вакантну посаду.

Виборна посадова особа – це громадянин України, який протягом визначеного законом строку займає посаду в органі місцевого самоврядування, на яку його обрано на місцевих виборах, або обрано місцевою радою з числа її депутатів, або затверджено місцевою радою за поданням місцевого голови [12].

Вибірні посадовці почувують себе дещо розкутіше в порівнянні з колегами на адміністративних посадах. На них не розповсюджуються положення щодо:

- поділу посад на категорії;
- присвоєння рангів;
- політичного нейтралітету;
- вступ на роботу за результатами конкурсу;
- порядку просування по службі;
- переведення на іншу посаду;
- проведення оцінювання результатів роботи;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Сільський, селищний, міський голова обирається територіальною громадою, голови районних, обласних рад та їх заступники обираються відповідною радою, а заступники сільського, селищного, міського голови затверджуються відповідною радою.

Дія норм законодавства про працю поширюється на виборних посадових осіб місцевого самоврядування в частині відносин, не врегульованих законами

України «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори», «Про службу в органах місцевого самоврядування»[11, с.249].

Виборні посадовці набувають повноважень після складання присяги. Присяга складається після оголошення територіальною виборчою комісією рішень щодо обрання, і проголошується на першій після виборів сесії місцевої ради, та підписується. Відмова від складення присяги рівнозначна до відмови від обраної посади.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Загальні функції та компетенції органів місцевого самоврядування

Компетентність є системним поняттям, що має свою структуру, рівні, функції, своєрідні характеристики та властивості.

Функції – це та основа, з якої впливають повноваження і методи діяльності місцевих органів влади. Під функціями розуміють основні напрями діяльності місцевих органів влади по здійсненню завдань, визначених законами та Конституцією України, тобто функцію не можна безпосередньо реалізувати, бо вона є основою захисту тих повноважень місцевих органів влади, які можна реалізувати під час вирішення питань місцевого значення. Функції поділяються на політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні.

Політична функція – це розгляд місцевих політичних питань, пов'язаних з формуванням шляхом виборів місцевих рад, участь населення в загальнодержавних та місцевих референдумах, виборах Президента України, виборах до Верховної Ради.

Економічна функція – це розгляд економічних питань місцевого значення.

Соціальна та культурна функція - це прийняття і виконання програм соціального й культурного значення, управління закладами соціально-

культурного призначення, вирішення соціальних і культурних питань на своїй території.

Екологічні – це прийняття та впровадження в життя програм охорони навколишнього середовища та участь у підготовці загальнонаціональних програм.

За способами діяльності місцевої влади функції діляться на представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну та матеріально-технічну.

Представницька функція – це основа управління державними і громадськими справами на підставі повноважень місцевих органів влади.

Нормотворча функція - це функція, на підставі якої приймаються та скасовуються акти органами місцевої влади.

Фінансово-бюджетна функція - це прийняття і виконання місцевих бюджетів і місцевих податків.

Контрольна функція - це контроль органами місцевого самоврядування за діяльністю органів і організацій, що розташовані на території громади.

Матеріально-технічна функція - це управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури громади.

Розглянемо структуру органів місцевого самоврядування на прикладі міської (сільської) ради, яка є представницьким органом, являється юридичною особою і здійснює свою діяльність в інтересах і від імені територіальної громади міста. Міська (сільська) рада – це виборчий орган, що обирається територіальною громадою і наділена повноваженнями вирішувати нагальні проблеми даної територіальної громади та представляти її інтереси в різних сферах.

Міська рада утворює та припиняє діяльність комісій, обирає членів та голів цих комісій, створює виконавчий комітет, приймає рішення про проведення місцевого референдуму, має право прийняти рішення про дострокове припинення повноважень голови ради, складає та затверджує місцевий бюджет, податки, забезпечує фінансування видатків бюджету. Міська

(сільська) рада управляє комунальним майном, яке належить територіальній громаді. На сесіях ради вирішуються питання щодо затвердження переліку об'єктів комунальної власності, що підлягають приватизації. Окрім комунальних підприємств, рада впливає на функціонування державних підприємств шляхом погодження та призначення керівників на ці підприємства. Рада має прийняти на сесії рішення про дострокове припинення повноважень свого депутата.

Всі рішення на сесіях місцевих рад приймаються простою більшістю від загальної кількості обраних депутатів. Виключення становить питання подолання вето міського голови, коли для досягнення позитивного результату та прийняття рішення необхідно три чверті голосів депутатів. Повноваження місцевих рад можна поділити на такі основні частини:

- повноваження, пов'язані з реалізацією форм волевиявлення (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму, виборів до органів центральної державної влади, виборів до органів місцевого самоврядування, прийняття рішень про об'єднання в асоціації або територіальні громади та про вихід з них);
- повноваження, які випливають з контрольної функції рад (заслуховування звіту про діяльність виконавчих органів ради, прийняття рішення про недовіру місцевому голові або про дострокове припинення його повноважень, заслуховування звітів постійних комісій, розгляд депутатських запитів, прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутатів, скасування актів виконавчого комітету ради);
- повноваження, пов'язані з організацією роботи ради (визначення кількості депутатів ради, прийняття регламенту ради, створення постійних та тимчасових комісій, затвердження їх складу, створення виконавчого комітету, затвердження його чисельності, розпуск виконавчого комітету, обрання та звільнення секретаря ради, затвердження апарату ради та витрат на їх утримання, затвердження плану роботи ради, заснування власних засобів масової інформації з одночасним призначенням їх керівників, прийняття рішення про дострокове припинення повноважень

органів самоорганізації населення, затвердження договорів, укладених місцевим головою від імені ради);

- повноваження в бюджетній та в фінансовій сферах (затвердження програм соціально-економічного розвитку, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, встановлення місцевих податків, прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для комунальних підприємств, розміру тієї частки від їх прибутку, що надходить до місцевого бюджету);
- повноваження в галузі управління комунальною власністю (прийняття рішень про відчуження комунального майна, затвердження місцевої приватизації та тих об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, про створення комунальних підприємств, про створення комунальними підприємствами спільних підприємств, у тому числі підприємств з іноземними інвестиціями);
- повноваження в галузі використання земель та інших природних ресурсів (питання регулювання земельних відносин, затвердження ставок земельного податку та розмірів плати за користування природними ресурсами, надання та скасування дозволів на використання природних ресурсів місцевого значення, проголошення територій природно-заповідним фондом місцевого значення, внесення пропозицій до центральних органів держави щодо оголошення об'єктів природними, історичними, культурними пам'ятками, що охороняються законом);
- повноваження в сфері благоустрою та забудови (затвердження генпланів, затвердження правил з питань благоустрою, додержання тиші в громадських місцях, боротьба зі стихійними лихами, епідеміями, створенням спеціальних вільних зон, надання згоди на створення таких зон);
- повноваження у сфері соціального захисту населення, правопорядку, охорони прав і свобод громадян (заслуховування повідомлень представників МВС про їх діяльність щодо охорони громадського

порядку, порушення питань про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною, прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою).

Тільки під час сесійних засідань місцевих рад може бути вирішене питання про утворення старостівських округів. Рада має право розпустити виконком та достроково припинити повноваження міського голови.

Важливо, що з 22.03.2018 р. до компетенції міської (сільської) ради, окрім надання дозволу на встановлення режиму роботи торговельних та інших закладів, віднесено встановлення заборони продажу алкогольних виробів у певний час доби. До цього часу подібні рішення місцевої влади носили для бізнесу лише рекомендаційний характер, без можливості реально впливати санкціями на порушників.

Міська рада утворюється з депутатів, які раз на п'ять років обираються під час голосування населення на виборах депутатів місцевих рад. При цьому, так як і на виборах до Верховної ради України, місцеві ради обираються на половину по партійним спискам, і наполовину по мажоритарним округам. На цих же виборах шляхом прямого таємного голосування членами територіальної громади обирається міський (сільський) голова. Саме він головує на засіданнях місцевої ради. Всі питання, що входять до компетенції міської ради, вирішуються на сесіях міської ради. Сесії повинні відбуватися не рідше одного разу на місяць з земельних питань, та не рідше одного разу на квартал з інших питань. Окрім цього, існує таке поняття як позачергова сесія. На позачергових сесіях вирішуються невідкладні, термінові питання, в тому числі для розгляду електронних петицій, для подолання вето міського голови, – в строк, встановлений для розгляду цих питань. Сесії складаються з пленарних засідань та з засідань постійних комісій міської ради.

В свою чергу, районні та обласні ради на своїх сесіях вирішують наступні питання:

- розподіл коштів з держбюджету, що отримані у вигляді дотацій і субвенцій, між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- продаж, здавання в оренду тих об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;
- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [14];
- призначення і звільнення голів рад;
- регулювання земельних відносин;
- надання та скасування дозволів на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення;
- створення спеціальних вільних зон;
- прийняття рішень щодо делегування місцевим держадміністраціям окремих своїх повноважень;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації.

Револьюційним кроком у сфері відкритості пленарних засідань сесії стало внесення 26.11.2015 року поправок в Закон «Про місцеве самоврядування» в частині зобов'язання депутатів голосувати поіменно з наступним оприлюдненням результатів голосувань на офіційному сайті місцевої ради. До цього часу місцеві депутати голосували «руками», так само вручну вівся підрахунок голосів, що призводило до можливості «коригування» результату голосувань в потрібну сторону. Максимум, що можна було отримати після сесії, це витяг з протоколу засідання сесії, де вказувалась загальна кількість голосів «за», «проти», «утрималося».

Після введення змін до Закону кожний депутат більш відповідально ставиться до голосувань, бо тепер неможливо тихенько проголосувати,

прикрившись спиною сусіда, адже всі поіменні результати згідно чинного законодавства в той же день повинні оприлюднюватися на офіційному веб – сайті органу місцевого самоврядування. Одразу стає очевидним, хто з депутатів які питання лобіює, як виконує свої передвиборні обіцянки. Окрім того, депутати почали більш дисципліновано ставитися до сесійних засідань ради, адже по електронному витягу сесії дуже просто дослідити, хто ходить на засідання, а хто приходить вибірково, лише в потрібні дні для того, щоб взяти участь у певному голосуванні.

Завдяки цьому нововведенню представники громади можуть влюбий час відвідати в інтернеті офіційну сторінку місцевої ради, проаналізувати хід голосувань на сесіях, і зробити певні висновки щодо тієї чи іншої фракції ради, та щодо окремо взятого депутата, - його відвідування сесійних днів, його голосування по резонансним питанням.

Сільські (міські) ради за ініціативою жителів можуть надавати дозвіл на створення будинкових, вуличних та інших форм самоорганізації населення і наділяти їх частиною власних повноважень. Існують також такі форми безпосереднього волевиявлення народу, як громадські слухання, місцеві референдуми та загальні збори громадян.

Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав та обов'язків можуть також об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань. Також до органів місцевого самоврядування відносяться районні та обласні ради. Вони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Питання організації управління районами в межах певного міста належить до компетенції міської ради.

На першій сесії відповідного скликання міська рада також обирає голову міської ради. Зазвичай головою ради обирають особу, яка перемогла на виборах міського голови. На чолі міської (сільської) ради стоїть міський голова, якого громада обирає паралельно з виборами депутатів місцевих рад, на той же самий термін. Діяльність та повноваження міського голови регламентуються статтею

42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Голова здійснює три основні функції:

- 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями;
- 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради;
- 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради [11, с.251].

Офіційно міський голова приступає до виконання своїх повноважень після складення присяги на першій після виборів сесії міської ради. Міський голова як голова міської ради має право голосу на рівні з депутатами при голосуванні на пленарних засіданнях.

Окрім цього, він має право заветувати рішення ради і виконавчого комітету, якщо дане рішення на його переконання не відповідає чинному законодавству. В такому разі не пізніше ніж за два тижні знову повинна відбутися сесія ради для подолання вето. Якщо рішення набере дві третини голосів від загальної кількості депутатів, то вето вважається подоланим.

Як на загальнодержавному рівні президент (голова Верховної ради України), так і на місцевому рівні міський, або сільський голова – це фігура в деякій мірі політична. Йому потрібно знайти компроміс з усіма партіями та фракціями, що пройшли до місцевої ради, задля успішної роботи на сесіях ради. Від цього в великій мірі залежить і успішне функціонування громади, яка обрала такого голову.

Міський (сільський) голова скликає засідання як ради, так і засідання виконавчого комітету і голову, і відповідно, головує на засіданнях і ради і виконкому, формує їхній порядок денний та вносить на розгляд проекти рішень. Саме місцевий голова являється розпорядником бюджетних коштів. Він підписує рішення ради та її виконкому, вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду секретаря ради та складу виконкому, призначає та звільняє керівників комунальних підприємств, забезпечує виконання рішень

місцевого референдуму, звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, веде особистий прийом громадян, укладає від імені територіальної громади та її виконкому договори, подає їх на затвердження радою та здійснює інші повноваження якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання виконкому [2].

Міський (сільський) голова має заступників, їх кількість визначає рада. Заступники затверджуються радою за пропозицією голови та входять до складу виконкому. Функції заступників зосереджені у виконавчій сфері діяльності ради. Кожен заступник курує визначений головою напрям управління і несе відповідальність за стан справ у ньому. Натомість, у представницькій сфері функції заступника є обмеженими [11, с. 264].

Виконавчим органом ради є виконавчий комітет.

Кожна міська (сільська) рада має свій власний виконавчий орган - виконавчий комітет. Виконавчий комітет це окрема від місцевої ради юридична особа. Виконавчий комітет утворюється місцевою радою на строк її повноважень.

Виконавчий комітет створюється міською (сільською) радою, але депутати не мають права вносити кандидатури, бо згідно законодавства цим правом наділений виключно міський (сільський) голова. Рада може лише підтримати чи відхилити кандидатури, запропоновані міським головою. Керівництво виконавчого комітету складається з голови міської ради, його заступників, секретаря міської ради та керуючого справами виконавчого комітету.

Кількісний та персональний склад виконавчого комітету визначається міським головою та затверджується рішенням міської ради. Членами виконкому окрім його керівництва можуть бути депутати міської ради, місцеві громадські діячі, та інші особи, яких запропонує міський голова. Виконавчий комітет наділений функціями як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади (наприклад, щодо питань освіти, охорони здоров'я). Виконком слідкує за роботою комунальних підприємств громади, приймає до розгляду звіти керівників комунальних установ. До

відання виконкому належить залучення коштів з різноманітних джерел для будівництва та ремонту об'єктів соціальної інфраструктури, та на охорону навколишнього середовища. Для виконання цих та інших задач виконавчий комітет має право залучати на умовах договорів кошти інших місцевих бюджетів, об'єднуючи їх із коштами бюджету власної громади.

Окрім власних повноважень, виконком має і делеговані, тобто забезпечення надання адміністративних послуг за допомогою ЦНАПів, облік громадян, які проживають на території, підзвітній місцевій раді.

Виконавчий комітет має безліч важелів впливу для управління комунальною власністю громади. Це і контроль за використанням прибутків комунальних підприємств, і заслуховування звітів про роботу їх керівників, і погодження кандидатур, запропонованих місцевим головою для призначення на посаду керівників місцевих комунальних підприємств.

До завдань виконавчого комітету відноситься попередній розгляд проектів різноманітних місцевих програм з питань економічного та соціального розвитку, встановлення та коригування тарифів на послуги комунальних підприємств, що обслуговують місцеве населення, складання проекту місцевого бюджету, забезпечення його виконання. Саме виконком відповідає за соціально-економічний розвиток та ефективне використання всіх наявних ресурсів на території, що належить громаді.

Як приклад, тарифи на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого опалення, вивезення побутових відходів, та ін. Виконком затверджує плани заходів щодо наповнення місцевого бюджету, затверджує звіт про хід виконання плану економічного, соціального та культурного розвитку громади, вирішує питання про надання матеріальної допомоги жителям, уповноважує посадових осіб виконавчого комітету на складання протоколів та постанов про адміністративні правопорушення.

Саме виконавчий комітет безпосередньо регулює діяльність суб'єктів підприємницької діяльності шляхом встановлення режиму роботи об'єктів господарювання на території міста (села), розміщення рекламних засобів,

отримання дозволів на виїзну торгівлю та на встановлення малих архітектурних форм. Виконавчий комітет повинен сприяти створенню в місті ОСББ, та надавати допомогу населенню в обслуговуванні та ремонті будинків. Завданням виконкому є координація роботи всіх комунальних підприємств територіальної громади. Виконком прямо впливає на діяльність підприємств комунальної власності, та заслуховує звіти про роботу керівників відповідних комунальних підприємств.

Серед інших компетенцій виконавчого комітету безперечно важливим на сьогоднішній день є видача містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок суб'єктам господарювання, та заключення договору про пайову участь у розвитку інженерно – транспортної та соціальної інфраструктури, від чого в значній мірі залежить наповнення та формування місцевого бюджету. Також саме на виконавчий комітет покладена функція щодо видання рішень про присвоєння поштової адреси новоствореним об'єктам містобудування та погодження технічних умов на підключення житлових будинків до міських комунальних мереж.

Свою роботу виконавчий комітет проводить на засіданнях шляхом винесення відповідних рішень. Рішення приймаються простою більшістю від загальної кількості членів виконавчого комітету. Своїми рішеннями виконавчий комітет встановлює тарифи на комунальні послуги, призначає управителів в багатоквартирних будинках, затверджує результати засідань конкурсних комісій, затверджує положення про тимчасові комісії.

В той же час, якщо кількість жителів населеного пункту не перевищує п'ятсот осіб, то тоді немає потреби утворювати виконавчий комітет. Замість виконкому рішення вправі одноособово приймати сільський голова.

Повний перелік усіх відань виконавчих комітетів в усіх сферах, що стосуються функціонування територіальної громади, докладно зазначено в статтях 30-40 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Важливу роль в структурі органів місцевого самоврядування відіграє секретар ради. Він за пропозицією голови обирається відповідною радою з числа

депутатів ради. Пропозиція щодо кандидатури секретаря також може бути висунута не менше ніж від половини депутатів ради, якщо:

- на день проведення першої сесії ще не закінчилися вибори голови ради;
- кандидат, запропонований головою, не одержав підтримки радою;
- голова не вніс кандидатуру на посаду секретаря на протязі 30 днів після першої сесії;
- діючий секретар припинив повноваження, а голова не вніс нову кандидатуру;
- після припинення повноважень голови стала вакантною посада секретаря;

У випадках, передбачених діючим законодавством, саме секретар виконує обов'язки міського (сільського) голови, скликає сесії ради, підписує рішення місцевої ради якщо цю функцію не може виконати голова. Секретар ради одночасно може бути і секретарем виконавчого комітету ради.

До безпосередніх обов'язків секретаря ради входить підготовка сесії ради шляхом підготовки питань, що виносяться на розгляд, координація діяльності постійних та тимчасових комісій ради, організація за дорученням ради проведення виборів до органів місцевого самоврядування та державної влади, забезпечує доведення рішень ради до населення, зберігання офіційної документації органу місцевого самоврядування, організовує підготовку та проведення референдумів, координує діяльність комісій ради та вирішує за дорученням місцевого голови інші питання роботи апарату місцевої ради та інших органів.

Важливим елементом місцевої ради є постійні депутатські комісії ради. Постійні депутатські комісії керуються Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», та «Про статус депутатів місцевих рад» [4]. Комісії діють на підставі Положення про постійні комісії. Положення затверджується на сесії міської ради. Комісії утворюються з числа депутатів міської ради, складаються з голови комісії, який скликає та веде засідання комісії, заступника голови комісії, який виконує функції голови у разі його відсутності, секретаря та членів. В той же час, не можуть бути членами комісій місцевий голова та його

заступники. Назви і кількість комісій кожна міська або сільська рада обирає самостійно.

До повноважень комісій відноситься опрацювання та підготовка питань, що будуть розглядатися на сесії. Постійні депутатські комісії здійснюють контроль над діяльністю виконавчого комітету ради. Комісії працюють у формі засідань. Засідання відбуваються не менш як один раз на місяць. Зазвичай засідання комісій відбуваються напередодні сесій ради. Засідання вважається таким що відбулося, якщо присутні більше ніж половина від загальної кількості членів комісії.

Окрім постійних комісій також існують тимчасові комісії, які створюються рішенням виконкому для вирішення якоїсь конкретної проблеми, і після вирішення цієї проблеми такі комісії розформовуються і завершують своє існування на відміну від постійних, які функціонують весь час разом з радою на період до наступних виборів. Також комісія може сама створити робочу групу із залученням до неї представників громадськості.

На відміну від місцевого голови, депутати працюють як в комісіях, так і в місцевій раді безоплатно, на громадських засадах. Виняток може бути лише для голови бюджетної комісії обласної ради, який при позитивному рішенні відповідної облради може працювати на постійній основі.

Починаючи з першого засідання ради, депутати домовляються між собою щодо представництва в комісіях ради. В кожній комісії повинні бути голова, його заступник, секретар та члени комісії. Комісії можуть бути як постійними, так і тимчасовими. Основні постійні комісії – це такі, як регламентна, бюджетна, з питань житлово-комунального господарства, з питань містобудування та архітектури, з питань освіти, з питань охорони здоров'я. При цьому це не вичерпний перелік постійних комісій. Кожна місцева рада сама обирає кількість та назви для комісій. В основному, комісії займаються підготовкою питань, що виносяться на розгляд сесій. На самій сесії представник комісії перед голосуванням доповідає депутатам про хід обговорення даного питання, та висловлює думку комісії щодо доцільності прийняття цього питання на сесії.

Роботу та функціонування органу місцевого самоврядування неможливо уявити без комунальних підприємств. Комунальні підприємства створюються відповідним підрозділом виконкому, потім це питання після опрацювання в комісії виноситься на розгляд сесії ради разом з проектом статуту майбутньої організації. Керівників комунальних підприємств призначає міський голова, з яким вони підписують контракт, а вже керівники в свою чергу набирають штат працівників. Комунальні підприємства становлять собою важливу ланку в господарстві будь-якої громади. Вони забезпечують і відповідають за постачання якісної води громаді, відведення каналізаційних стоків, надання тепла в будинки в опалювальний період, підтримання існуючих тепло-водо-електро- та інших мереж в робочому стані. Основні комунальні підприємства – це водоканал, теплоенерго, управління міським господарством, центри державної реєстрації.

Окрім комунальних підприємств, що відповідають за життєзабезпечення місцевої громади, можуть існувати ряд комунальних установ та організацій загального характеру. Наприклад, муніципальні спортивні клуби, лікарні, оздоровчі заклади, палац культури та мистецтв, різноманітні музеї, освітні заклади, екологічні підприємства, місцевий парксервіс, та ін.

Питання функціонування комунальних підприємств детально висвітлені в Господарському кодексі України. Згідно з ст. 78 ГКУ, комунальні підприємства створюються рішенням органу місцевого самоврядування, майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство) [8].

Любе комунальне підприємство створюється для надання відповідних послуг населенню, при цьому воно проводить комерційну діяльність, тобто кінцевою метою діяльності є одержання прибутку, який йде на власні потреби підприємства та в бюджет громади. Для зменшення тарифів на послуги, що надаються комунальним підприємствам, місцева рада може своїм рішенням

звільнити таке підприємство від сплати таких податків, які зараховуються до місцевого бюджету.

2.2. Реалізація компетенцій органів місцевого самоврядування в розрізі реформи децентралізації

Кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми. Отже саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність [25].

Для цього в Україні відбувається децентралізація - передача деяких повноважень від центральних державних органів до органів місцевого самоврядування. Завдяки децентралізації відбувається посилення ролі органів місцевого самоврядування, отримання ними більшої незалежності від центральних органів держави як у фінансовому плані, так і в плані наданих повноважень. Згідно з принципами децентралізації, землями та територією населених пунктів будуть розпоряджаються виключно органи місцевого самоврядування, без необхідності отримувати дозволи від вищестоячих інстанцій.

Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування [26].

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення.

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости [26].

Останнім часом завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно – будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» повноваження щодо здійснення державного архітектурно – будівельного контролю за бажання органів місцевого самоврядування можуть бути передані від центрального органу ДАБІ до місцевого, шляхом утворення відділу державного архітектурно – будівельного контролю при виконавчому комітеті ради. Даний відділ не є відокремленим підрозділом та входить в структуру виконавчого комітету.

Таким чином, виконавчий комітет отримує повноваження на здійснення контролю у сфері містобудування, а саме: скасовувати реєстрацію декларацій про початок будівельних робіт, про готовність об'єкту до експлуатації в разі якщо дані документи прийняті з порушенням чинного законодавства, зупиняти будівництво, яке проводиться з порушенням містобудівної документації.

Це важливо не лише для великих міст обласного значення, а й взагалі для всіх населених пунктів з кількістю населення більше за 50 тисяч, оскільки громади в таких населених пунктах нарешті отримують вагомий важелі впливу на містобудівну ситуацію на території власної громади, і таким чином можуть більш ефективно розробляти та впроваджувати стратегію власного розвитку, виходячи з місцевих потреб. Для місцевого населення це дійсно велике надбання, адже тепер для отримання адміністративних послуг у будівництві, не потрібно звертатися за відповідними дозволами в район, чи область, а просто в межах власного населеного пункту можна подати та зареєструвати документи на будівництво. Завдяки цьому нововведенню місцеві громади самі бачать, що і де в

них будується, є безпосередній вплив на органи місцевого самоврядування для контролю над будівництвом та над відповідними дозволами на будівництво, зменшується кількість незаконних забудов, дозволи на які «заднім числом» оформляються на рівні центральних державних органів.

Але збільшення завдяки децентралізації повноважень для місцевого самоврядування означає не тільки додаткові фінансові, економічні та політичні можливості, а й збільшення відповідальності перед власною громадою. Адже тепер вже не вийде «кивати» на районну чи обласну адміністрацію із-за буцім-то недостатнього фінансування. Тепер перед органами місцевого самоврядування стоїть завдання самотійно, без колишньої «підтримки» зверху, вирішувати складні завдання функціонування власної громади, та самотійно акумулювати кошти до місцевого бюджету для забезпечення потреб громади.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством

Для збільшення вагомості громадянського суспільства в контролі за діяльністю органів державної влади, місцевих органів влади, для налагодження ефективної співпраці органів місцевого самоврядування з представниками громадянського суспільства, 26.02.2016 року було введено створено Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки».

Станом на сьогоднішній день взаємодія місцевих органів самоврядування з представниками громадянського суспільства і громадськими радами перебуває на вкрай низькому рівні. Основними причинами такого стану є низький рівень взаємодовіри вказаних інституцій, та недостатню прозорість діяльності як місцевих органів влади, так і громадських організацій. Свій внесок робить і недосконалість чинного законодавства через забюрократизованість процедур контролю за діяльністю владних органів.

В результаті ми маємо такі наслідки:

- відсутній контроль з боку громадських організацій за роботою органів місцевого самоврядування;
- громадські активісти майже не долучаються до вирішення питань, пов'язаних з функціонуванням місцевої територіальної громади;
- меценати не бачать підтримки своїх дій з боку держави, оформлення благодійних внесків на користь громади обтяжені бюрократичними процедурами, не розроблений механізм захисту від зловживань у сфері меценатства;
- громадянські ради не мають державної фінансової підтримки, органи місцевої влади не застосовують конкурси для залучення громадських організацій, необґрунтовано обираючи потрібних та зручних переможців;
- програми, які розробляються громадськими організаціями і на які надається фінансова підтримка з боку держави, обмежені дуже короткими строками, протягом яких така підтримка надається. До цього потрібно додати незрозумілі обмеження на види витрат, які фінансуються за рахунок держави;
- потенціал організацій громадянського суспільства може використовуватися для надання соціальних послуг, але органи місцевого самоврядування нехтують такими можливостями, надаючи перевагу власним комунальним підприємствам, що дає можливість до корупційних зловживань;

- не розглядається можливість надання соціальних послуг соціально вразливим верствам населення з боку громадянських організацій;
- досі не розроблена державна інформаційна політика, яка могла б сприяти розвитку громадянського суспільства.

Активне громадянське суспільство повинно брати на себе відповідальність у вирішенні основних питань, що мають пріоритетне значення для місцевої громади. Саме громадянське суспільство повинно брати участь як в розробці і реалізації, так і в контролі за виконанням місцевою владою взятих на себе обов'язків.

Враховуючи наведене, в нашій країні є всі передумови для підвищення впливу громадянського суспільства на діяльність органів місцевої та державної влади шляхом діяльності громадських рад.

Вирішення основних проблем функціонування місцевих громад покладається на органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

При цьому такі інструменти, як громадський контроль та громадські ради дозволяють реально покращити ситуацію в роботі місцевих органів влади шляхом запровадження контролю з боку громадськості за всіма процесами, які відбуваються в житті громади завдяки функціонуванню органів місцевого самоврядування. Сутність контролю полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не можуть і не повинні приймати рішення, що стосуються питань фінансів, будівництва, перспектив розвитку громади, без попереднього узгодження з громадою, інтереси якої вони представляють.

Кожний орган місцевого самоврядування повинен поводити не рідше одного разу на рік громадські слухання. Це зустріч місцевих жителів з депутатами місцевої ради та посадовими особами ради (виконкому). Під час громадських слухань громадяни вносять пропозиції щодо питань функціонування громади та місцевого самоврядування, також заслуховують місцевих чиновників.

Проведення громадських слухань є обов'язковою умовою при проектуванні містобудівної документації, при затвердженні детальних планів територій, при затвердженні генерального плану територіальної громади. Порядок проведення громадських слухань регламентується Постановою Кабміну № 555 від 25.05.2011 року. Не проведення громадських слухань, або проведення їх з порушенням визначеного порядку є підставою для скасування відповідного проекту або рішення.

Але участь громадськості в житті громади тільки тоді буде вважатися ефективною та дієвою, коли проблеми, виявлені громадськістю, будуть вирішуватися, а органи місцевого самоврядування зрозуміють, що участь громадськості в житті громади – це необхідна деталь сьогоденності, від якої нікуди не дінешся, попри все небажання місцевих влад ділити з кимось власні повноваження, та радитися в процесі прийняття рішень.

Місцева влада повинна створювати всі умови для розвитку громадянського суспільства в рамках своєї територіальної громади. Повинна здійснюватися ефективна взаємодія місцевих владних органів з представниками громадськості для захисту прав і свобод мешканців громади.

Це може бути забезпечено тільки спільними зусиллями як органів місцевого самоврядування, так і громадськості, адже взаємодія органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством це ефективний елемент системи стримувань і противаг, перенесений з загальнодержавного на місцевий рівень.

Багато чого в цьому аспекті залежить від правильного формування суспільної думки. Роботу потрібно проводити одночасно в двох напрямках.

По-перше, змінювати менталітет населення, більша частина якого живе переважно за принципами «моя хата з краю» і «від мене нічого не залежить, є влада і вона нехай сама вирішує всі питання». Така позиція дісталася в спадщину від радянських часів, але на даний час слідування такому принципу хибне, і навіть шкідливе. Місцеві органи влади складаються з таких самих мешканців громади, і той же самий мер чи місцеві депутати не являються якимись особливими «небожителями». Вони всього лише здійснюють свої повноваження,

якими їх тимчасово наділила громада. І громада має повне право контролювати, щоб ці повноваження здійснювалися якісно і кваліфіковано. Звісно, що мало кому до вподоби витратити свій власний час на безоплатну роботу з контролю діяльності органів місцевої влади, але потрібно зрозуміти, що чим більше в громаді буде таких активних представників, тим прозоріше буде робота місцевої влади, тим менше шансів буде для всіляких зловживань, а отже, робота місцевих органів влади буде максимально ефективною. Вже давно помічено, що ефективність роботи місцевої влади прямо пропорційна кількості активних громадян, які намагаються контролювати діяльність будь-якої влади. І в той же час, чим більша кількість громадських активістів серед населення громади, тим більша кількість мешканців розуміють важливість даної справи для власного добробуту, і самі підключаються до роботи в різноманітних громадських об'єднаннях.

По-друге, змінювати менталітет людей, обраних до роботи в органах місцевого самоврядування. Адже більшість чиновників не виявляють ніякого бажання координувати свої дії з громадськими радами, громадськими об'єднаннями, не розуміючи, що вони лише найняті робітники. І їхній роботодавець, тобто місцева громада, має повне право не тільки контролювати всі процеси, що відбуваються в органах місцевого самоврядування, а й вносити свої пропозиції щодо багатьох питань функціонування місцевої влади. Це особливо стосується обраних міських (сільських) голів, які після обрання на таку відповідальну посаду починають вважати себе одноосібним хазяїном (власником) ввіреної їм території. Це призводить до необдуманих рішень, в основу яких покладається на інтереси громади, а власні меркантильні інтереси. Безкарність і відсутність належного контролю під час прийняття таких рішень створює ілюзію всездозволеності, в наслідок чого кількість цих рішень накопичується як сніжний ком.

Застосовуючи елемент громадського контролю, громадськість ставить місцевих чиновників в деякі рамки, які не дозволяють родити все, що заманеться. Таким чином, можна стверджувати, що чим ефективніша взаємодія

органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, тим більша ефективність роботи органів місцевого самоврядування на користь громади.

3.2. Шляхи вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування

Розглянемо проблеми, що виникають внаслідок обрання депутатів рад за діючою системою виборів в місцеві органи влади.

Депутати обираються на партійній основі, тому вони беруть участь в роботі місцевої ради в складі депутатської фракції, що створена на основі відповідної партії, від якої обрано депутата. Але в той же час депутат має право голосувати врозріз з думкою фракції, не несучи за це ніякої відповідальності. Дисциплінарна відповідальність передбачена лише за прогул половини сесійних засідань протягом року. Таким чином виборці, голосуючи за кандидата, як за представника конкретної партії, віддають свій голос виходячи саме з партійних уподобань. Натомість можуть отримати депутата, який абсолютно далекий від ідеалів цієї партії, і може голосувати так як йому заманеться, забезпечуючи власні меркантильні інтереси. Тому, мабуть слід все ж повернутися до мажоритарної системи саме для місцевих виборів.

На рівні місцевих органів влади жителю територіальної громади в принципі все одно, яку партію представляє даний конкретний депутат. Партії вирішують свої питання на рівні Верховної Ради України, на рівні обласних, в меншій мірі – районних рад. На рівні місцевих рад вирішуються питання, в основному пов'язані з підтримкою життєзабезпечення та функціонування власне того утворення, яке належить даній громаді – село, селище, або місто. І тому голосуючи за улюблену партію, жителі громади обирають невідомо кого. Так, місцеві депутати можуть виступати з політичними заявами на підтримку генерального курсу власної партії, але ці заяви не мають нічого спільного з проблемами, які потрібно вирішувати в конкретній громаді.

Яскравим підтвердженням цьому є той факт, що наприклад, якщо взяти Львівську область і Донецьку область, то з усією відмінністю у політичних

вподобаннях місцевого населення, можемо побачити, що проблеми в цих областях в основному одні і ті ж, абсолютно схожі між собою. Тобто, яку б партію не представляли місцеві депутати, яка б більшість не була у цієї партії, результат залежить не від партійної належності, а від власних робочих якостей депутатів.

В той же час, існуюча система виборів до місцевих рад дозволяє домінуючим партіям керувати становищем на місцях, займаючись певного роду шантажем на найвищому рівні, блокуючи розгляд і прийняття важливих для місцевої громадськості питань, допоки не будуть враховані власні партійні інтереси на загальнодержавному рівні.

Ще одна проблема в функціонуванні місцевих рад в рамках існуючого законодавства полягає в тому, що в нинішньому вигляді міський (сільський) голова – це, не в останню чергу ще й політична фігура, хоча для більшості населених пунктів нашої країни головні завдання, що постають перед головою ради, в переважній більшості знаходяться не в політичній, а економічній площині.

Натомість, голові для ефективної роботи ради необхідно постійно шукати політичні компроміси з фракціями та партіями в місцевій раді, в тому числі шукати шляхи вирішення проблем через різноманітні партійні осередки вищого рівня. Це відволікає від вирішень проблем громади, бо результатом таких компромісів є призначення на певні керівні посади людей не за знаннями чи вміннями, а за квотами згідно домовленостей з політичними партіями. А для політичної партії висування свого представника на керівну посаду є перш за все важелем впливу на органи місцевого самоврядування. Інтереси ж самої громади при цьому нікого не хвилюють, партійний висуванець на керівну посаду в місцевій владі може бути абсолютно некомпетентним в даній галузі, головне його завдання – готувати вдале підґрунтя до майбутніх виборів – як загальнодержавних, так і місцевих.

Тому при заміні існуючої системи виборів до місцевих органів влади на мажоритарну, виборці не будуть обтяжені обирати конкретну партію, а

обирають того кандидата, якого краще знають і довіряють. І притягнути до відповідальності такого депутата за невиконання передвиборчих обіцянок чи за голосування врозріз з інтересами громади буде значно легше. Буде знівельовано вплив політичних партій на формування органів місцевого самоврядування, рішення будуть прийматися не з огляду на їх політичну доцільність, а з огляду на пріоритети територіальної громади.

Окремо слід опрацювати фінансові питання в роботі депутатів місцевих рад. Наразі депутати як в радах, так і в комісіях працюють на громадських засадах. Це призводить до того, що якщо на початку своєї каденції депутат ще відчуває натхнення, бажання своєю роботою приносити користь громаді, то пізніше цей ентузіазм зменшується, приходить розуміння, що механізм роботи органу місцевого самоврядування дуже складний, ефективні рішення вимагають значних затрат часу, який ніким і нічим не оплачується. В той же час у кожного депутата є своя сім'я, робота, домашні клопоти, і якщо потрібно робити вибір між дійсно якісним виконанням обов'язків депутата і власними (сімейними) потребами, то цей вибір відбувається явно не на користь депутатства в місцевій громаді.

Це призводить до того, що депутати починають менше цікавитися проблемами громади, до більшості болючих і важливих питань ставляться з апатією, голосують певним чином не тому розуміють суть питання, а тому що так голосує більшість, або так порадили проголосувати високопосадовці місцевої ради. Ефективність роботи ради знижується, цим фактом користуються місцеві голови, у яких відкривається шлях до безболісного просування через сесіюлюбих своїх забаганок. Натомість, зі сторони складається враження, що рада працює дуже плідно і ефективно – якщо рішення проходить, то всі майже одноголосно голосують «за», якщо ж рішення не приймається, то також майже всі або «проти», або «утримались». Але це удавана згуртованість, причини якої не зовсім такі, які здаються для більшості громадян.

Окрім того, знаючи про цю проблему, нерідко зацікавлені сторони пропонують депутатам «чорну» зарплатню, тобто постійне отримання

неофіційних коштів на час всієї каденції за «правильні» голосування з певних питань. Депутат голосує по всіх питаннях так, як сам бажає, а з деяких конкретних питань йому чітко вказують, яку кнопку потрібно натиснути. При цьому всі задоволені: замовнику не потрібно перед важливим голосуванням умовляти депутатів прийняти потрібне рішення, не потрібно перейматися проблемою кількості депутатів, що погодились на такий крок. З іншого боку депутат, що одноразово взяв гроші за певне голосування, наступного разу може і не погодитися, або підняти ціну питання, в той час як при постійному «фінансуванні» депутат виявляється «прив'язаним» до свого спонсора, хто б це не був, і зацікавлений в успішному існуванні останнього.

Рішенням цієї проблеми може бути застосування фінансового заохочення депутатів, але не у вигляді заробітної плати, бо це, з одного боку, додаткове навантаження на бюджет, а з другого боку, яка б не була заробітна плата, вона завжди буде здаватися депутатам меншою, ніж вони заслуговують за свою нелегку працю. Реальним прикладом вирішення цієї проблеми може бути функціонування переважної більшості приватних торговельних закладів в нашій країні, де обслуговуючий персонал – продавці, офіціанти, менеджери, отримують заробітну плату не за проведений на робочому місці час, а відносно виручки, або прибутку, одержаного компанією. По аналогії для місцевого самоврядування, в кінці кожного певного періоду – це може бути рік, квартал, - бухгалтерія вираховує фінансові показники, і звіряє їх з попередніми показниками. Якщо показники зростають, то депутати отримують певні бонуси (кошти). Така система чимось нагадує акціонерне товариство, з виплатою дивідендів в кінці звітного періоду. Таким чином, депутати будуть заохочені в розвитку громади, в прийнятті корисних, ефективно значущих рішень.

Ще одним варіантом вирішення цієї проблеми можуть стати зміни в законодавстві, пов'язані зі спрощенням процедури відкликання депутата виборцями. Мається на увазі, по-перше, співставлення передвиборчих обіцянок кандидата в депутати з його реальним діями після обрання, по-друге, аналізування голосувань депутата на сесіях місцевої ради. Приміром, якщо

громада виступає проти забудови певної території, а депутат своїм голосом надає зелене світло такій забудові, то вагома підстава для його відкликання. Депутат повинен усвідомлювати, що він обраний на цю посаду територіальною громадою, і якщо громада виступає «проти» якогось питання, то депутат просто зобов'язаний голосувати «проти» на сесії місцевої ради., бо депутат працює на благо громади і для громади, позиція громади повинна бути законом для депутата. Функції контролю в даному випадку повинна брати на себе громадськість, а дієвим механізмом повинні стати громадські ради.

Щодо більш ефективної роботи міського (сільського) голови, то слід акцентувати увагу на наступному.

Внаслідок втілення в життя програми децентралізації, місцевим органам самоврядування надаються все більше і більше повноважень. Вони стають все більше незалежними від центральних державних органів як у фінансовому, так і в економічному і політичному планах. Місцеві голови отримують збільшення повноважень при зменшенні впливу і контролю з боку держави. Це в багатьох випадках призводить до виникнення таких собі місцевих «царьків», які нікому не підпорядковуються, майже ні перед ким не звітують за свою роботу та роботу ввірених їм органам влади, і переймаються тільки очікуванням наступних виборів, роблячи косметичні «покращення», спрямовані на завоювання сердець виборців перед голосуванням. Неефективний міський голова може знівелювати весь позитивний заряд, закладений його попередником, та відкинути в розвитку громаду на декілька років назад. А якщо під керівництвом міського голови влаштовуються незаконні будівництва, то такими діями можна назавжди перекреслити майбутній розвиток громади.

Щоб запобігти цьому явищу, потрібен дієвий контроль за роботою міського голови з боку громадських активістів, з боку державних контролюючих органів, з можливістю оперативно реагувати на свавілля в прийнятті рішень шляхом подачі відповідних позовів до суду та шляхом спрощення процедури відкликання голови ради з свого посту внаслідок грубих чи систематичних порушень.

Окремо слід зупинитися на відповідальності місцевого голови за прийняті та підписані ним рішення. На сьогоднішній день існує судова практика подання позовів на місцеву раду. В разі задоволення такого позову на відповідача покладається обов'язок компенсувати судові витрати позивача. Такі судові витрати стягуються в безспірному порядку з розрахункового рахунку міської (сільської) ради. Тобто гроші витрачаються з кишені громади, з кишень всіх платників податків, в той час як причетні до оскаржуваного рішення особи не несуть ніякої особистої фінансової відповідальності. Міський голова може приймати абсолютно незаконні рішення, знаючи наперед, що особисто йому за це нічого не буде.

Щоб якимось чином вплинути на цю ситуацію, потрібно впровадити механізм особистої відповідальності посадових осіб включно з міським головою за прийняті незаконні рішення. В наш час згідно чинного законодавства навіть суддя може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за винесення завідомо неправосудного рішення, в той час як міський чи сільський голова може абсолютно безкарно підписувати все що заманеться. Адже навіть в разі програшу в суді кошти будуть стягнені з бюджетного рахунку місцевої ради, фінансові ж інтереси голови ради при цьому за жодних умов не постраждають. Це саме стосується і депутатів місцевих рад, бо в нашому законодавстві колективна відповідальність не передбачена.

Проблема складна, але її не вирішення дозволяє місцевим чиновникам, приймати протизаконні рішення без побоювання щодо можливих наслідків.

Розглянемо проблеми, пов'язані з функціонування постійних комісій.

На постійних комісіях окрім інших обов'язків лежить відповідальність щодо підготовки документів та проектів рішень на сесію місцевої ради. Але великим недоліком є той факт, що рішення комісій носять дорадчий, а не обов'язковий характер при голосуванні відповідного питання депутатами на сесії. Адже саме в профільних комісіях депутати мають змогу і час для детального опрацювання та підготовки питань для сесії, в той час як при голосуванні на сесії ради депутати не завжди розуміють сутність висунутого

питання, і голосують навмання, адже більшість із них ознайомлюються з текстами проектів рішень сесії тільки напередодні самої сесії. Якщо, наприклад, на сесії розглядається більше п'ятдесяти тільки земельних питань (які являються самими резонансними і важливими в роботі будь-якої місцевої ради), то депутат просто не в змозі опрацювати всі питання, зрозуміти їхню сутність, і прийняти зважене рішення щодо своєї позиції при майбутньому голосуванні на сесії ради.

Саме для цього і створюються комісії, зокрема так звана «земельна», на яку покладено обов'язок опрацювання всіх питань, що виносяться на сесію, прийняття рішення щодо можливості підтримання конкретного питання з заслуховуванням думки представників тих організацій, що зацікавлені у вирішенні даного питання, та донесення думки комісії до решти депутатів на сесії.

Але комісія тільки доносить до депутатів своє рішення і свою думку по кожному з питань порядку денного, ніхто не зобов'язує депутатів голосувати в унісон з профільною комісією. Це створює міському голові передумови для того, щоб в ручному режимі просувати потрібні питання, та блокувати ті, які він вважає непотрібними, маніпулюючи думкою депутатів, та використовуючи їхню необізнаність у більшості питань. Адже, наприклад, якщо комісія надала негативний висновок по проекту рішення, то його можна взагалі проігнорувати і «протягнути» потрібне питання, або, в разі потреби, заблокувати прийняття питання, посиляючись на думку комісії.

Ще один яскравий приклад – ситуація з електронними петиціями. Навіть в разі набрання необхідної кількості підписів, петиція розглядається на засіданні відповідної комісії, комісія приймає негативний висновок, не рекомендуючи виносити дане питання на розгляд сесії, і в результаті питання взагалі не виносяться на сесію. Для вирішення цієї проблеми потрібно вносити зміни в законодавство. Існує два варіанти:

Перший – законодавчо закріпити положення, що проект рішення виносяться на сесійне голосування тільки в разі позитивного висновку на засіданні комісії. В разі негативного висновку проект на сесію не виносяться

взагалі. Але в такому разі комісія фактично переймає на себе повноваження сесії, повноваження депутатів ради. Окрім цього, в такому разі щоб заблокувати будь-яке рішення, не потрібно домовлятися з більшістю депутатів ради, а потрібно всього лиш домовитися з більшістю членів комісії, що значно простіше і дешевше. Це створює додаткові корупційні ризики в роботі комісій, адже члени комісії розуміють, що без їхнього погодження жодне питання не буде прийняте на сесії.

Окрім цього, мабуть, потрібно підвищувати фахові вимоги щодо профільної освіти членів комісій, адже ціна рішення комісії набагато збільшується, і можливість винесення питання на сесію залежить від трьох, максимум п'яти депутатів, які внаслідок відсутності належної кваліфікації своїми рішеннями можуть наробити багато шкоди для громади.

Другий, мабуть кращий варіант - комісія розглядає проекти рішень, але не голосує, а тільки вивчає питання і готує свої пропозиції і зауваження, які член комісії озвучує перед голосуванням на сесії. В разі, якщо голосування пройшло врозріз з думкою комісії, то при прийнятті такого рішення потрібно обов'язкове пояснення, чому саме сесія вирішила відступити від думки комісії. Або, наприклад, депутати приймають рішення, і в цьому рішенні вказується строк, на протязі якого повинні бути враховані всі зауваження та усунені всі недоліки, на які вказувала профільна комісія. Тільки після цього рішення набуває чинності.

Багато невирішених питань у функціонуванні та взаємодії міської ради та виконавчого комітету міської ради. Користуючись тим, що міськрада і виконком – це окремі юридичні особи, дуже часто міські голови для задоволення певних інтересів створюють штучний судовий спір, в якому позивачем виступає міська рада, а відповідачем – виконавчий комітет цієї ж міської ради. І це при тому, що керівник у обох один і той же. Але з точки зору законодавства нічого протизаконного в цьому немає, суди беруть до розгляду такі справи, і у відповідності до реальних бажань міського голови приймають рішення, «зцементовуючи» потрібну позицію. Щоб вирішити цю проблему, доцільно було

б або змінити статус виконавчого комітету, позбавивши його статусу юридичної особи, або на законодавчому рівні заборонити судові спори між радою і виконавчим комітетом в межах одного органу місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Орган місцевого самоврядування представляє собою складний механізм, і від ступеня розвитку місцевої влади прямо пропорційно залежить загальна ефективність роботи даного органу влади на благо територіальної громади.

В даній роботі проаналізовані основні функції, повноваження та компетенції, якими наділені органи місцевого самоврядування в нашій країні.

Проаналізовані основні проблемні моменти та запропоновані шляхи та методи вирішення основних проблем, розроблено та запропоновано рекомендації та пропозиції для вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування.

Висловлені пропозиції покликані удосконалити та забезпечити подальший розвиток громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування, та врегулювання відносин між ними.

Сформовані висновки та пропозиції щодо реформування органів місцевого самоврядування спрямовані на покращення роботи місцевого самоврядування по забезпеченню загальних потреб суспільства.

Органи місцевого самоврядування представляють собою досить складну структуру та складаються з багатьох внутрішніх ланок. Для підвищення ефективності їхньої роботи потрібно проводити вдосконалення як всередині кожного окремого елементу органу місцевого самоврядування, так і вдосконалювати взаємодію між усіма ланками, перерозподіляючи окремі функції між ними.

Окремо слід опрацювати питання удосконалення деяких законів, що стосуються органів місцевого самоврядування, з метою запобігання зловживань місцевими посадовцями прогалин законодавства.

Для збільшення ефективності роботи органів місцевого самоврядування активне громадянське суспільство повинно сміливіше брати на себе відповідальність у вирішенні основних питань, що мають пріоритетне значення для місцевої громади.

Саме громадянське суспільство повинно брати участь як в розробці і реалізації, так і в контролі за виконанням місцевою владою, депутатами взятих на себе обов'язків. При цьому такі інструменти, як громадський контроль та громадські ради дозволяють реально покращити ситуацію в роботі місцевих органів влади шляхом запровадження контролю з боку громадськості за всіма

процесами, які відбуваються в житті громади завдяки функціонуванню органів місцевого самоврядування.

Сутність контролю полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не можуть і не повинні приймати рішення, що стосуються питань фінансів, будівництва, перспектив розвитку громади, без попереднього узгодження з громадою, інтереси якої вони представляють.

Підлягає контролю діяльність не тільки представників місцевої влади, а й діяльність комунальних підприємств, що належать громаді. Саме в процесі роботи комунальних підприємств створюється основна маса зловживань та розкрадань коштів громади. Цьому сприяють непрозоре призначення керівників комунальних підприємств, створення різноманітних фірм-«прокладок», що займаються фіктивним посередництвом, і через які в основному виводяться кошти, ухилення від проведення тендерів при закупці необхідного обладнання для комунальних установ, афери з виділенням комунальним підприємствам земельних ділянок, що належать територіальній громаді, з послідуємим здаванням в суборенду приватним структурам, і як наслідок, через деякий час вилученням цих земельних ділянок з власності громади.

Тут не обійтися без пильного контролю з боку громадських організацій, адже від цього залежить не тільки ефективність роботи комунальних підприємств, а й збереження фінансів громади, убезпечення їх від розкрадань з боку спритних чиновників.

Враховуючи реформу децентралізації, на плечі органів місцевого самоврядування поступово перекладається все більше і більше функцій, що раніше належали виключно державі.

Що стосується питання колективної відповідальності за прийняті рішення, то для вирішення даної проблеми потрібна політична воля керівництва країни, з залученням провідних інститутів, які зможуть виробити шляхи розв'язання даної проблеми. Проблема дуже складна, але вона вже назріла, її не вирішення дозволяє чиновникам, прикриваючись недоліками чинного законодавства,

протягувати неправомочні і протизаконні рішення без усякого побоювання щодо можливих наслідків.

Очевидно, що таких та подібних питань ще дуже багато, і не можливо розглянути всі в одній статті. Але щоб компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування були задіяні на повну силу на користь територіальної громади, потрібно унеможливити ситуацію, коли одні і ті ж повноваження можуть виконувати одночасно декілька органів в структурі місцевого самоврядування, усунути дуалізм в роботі місцевих органів та звести нанівець корупційні ризики.

В зв'язку з цим голови місцевих рад отримують більше повноважень, стають більш самостійними, а отже, збільшується спокуса використати посаду для власних цілей. Тому необхідно з боку держави впровадження більш жорсткого контролю, щоб з одного боку, міський голова, рада, виконавчий комітет не почували себе залежними від державних структур, а з іншого боку, мали розуміння що жодне протиправне рішення чи інша дія не залишаться безкарними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> від 28.06.1996 р.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> від 21.05.1997 р. в редакції від 11.01.2019 р.
3. Інтернет-сайт «Мего-інфо», стаття «Органи місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mego.info/матеріал/глава-7-органи-місцевого-самоврядування>
4. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> від 11.07.2002 р. в редакції від 28.08.2018 р.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно – будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19> від 17.01.2017 р.
6. Інтернет-сайт «Навчальні матеріали онлайн», стаття «Компетенція органів місцевого самоврядування та їх відносини з центральними органами держави» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://pidruchniki.com/1056041254156/politologiya/kompetentsiya_organiv_mistsevo_ogogo_samovryaduvannya_vidnosini_tsentralnimi_organami_derzhavi
7. Кириченко В.М. «Політичні системи світу: кредитно-модульний курс», тема «Місьцеве самоврядування». К.: Центр учбової літератури, 2013. - 218 с.
8. Господарський кодекс України, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
9. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
10. Закон України «Про місцеві вибори» № 595-VIII від 14.07.2015р. Відомості Верховної Ради. 2015. № 37-38. ст.366.

11. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Кондор, 2018, 312с.
12. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» Відомості Верховної Ради України, 2001, № 33, ст. 175
13. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
14. Львівська міська рада. Офіційний сайт. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://lvivoblrada.gov.ua/about-the-council>
15. Баймуратов М. О. Феноменологія місцевого самоврядування: синергізм національного та міжнародного правопорядків - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_u_2009_2_7
16. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: Наук. вид. / За заг. ред. Н.Р.Нижник, – К.: Вид. дім “Ін Юре”, 2002. – 95 с.
17. Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Харків: Видавництво “ФІНН”, 2012. – 496 с.
18. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції / С. Г. Серьогіна - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2016_3_12
19. Правові засади служби в органах місцевого самоврядування Г. С. Ткаченко [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/8_2017/22.pdf
20. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції з удосконалення Н.В. Янюк [Електронний ресурс] – Режим доступу: [irbis-nbuv.gov.ua > cgi-bin > irbis_nbuv > cgiirbis_64 > Chkup_2015_4_23](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64/Chkup_2015_4_23)
21. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8751>

22. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду М.С. Головань [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/52560/5/Holovan_competence.pdf
23. Підготовка магістрів державного управління до забезпечення якості освіти: теорія та практика. монографія / В. Е. Лунячек ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Харків. ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2011. - 372 с.
24. Компетентнісний підхід як один з концептуальних підходів до формування професійної культури О.І. Хмельницька [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://oaji.net/articles/2015/690-1451307804.pdf>
25. Децентралізація дає можливості інтернет-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>
26. Реформа децентралізації інтернет-сайт Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
27. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91)
28. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення № 2379-VIII від 03.04.2018 (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 20, ст.190)
29. Повноваження органів місцевого самоврядування офіційний веб-сайт Нікопольської міської ради [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua/vlada/povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia>
30. Власні і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування Бучинська А.Й. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/5_2016/55.pdf