

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Збірник навчально-методичних матеріалів

*За загальною редакцією
Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської*

**Київ
2015**

УДК 35.071.6(477)(076)

Д39

*Схвалено Науково-методичною радою
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

Децентралізація влади в Україні : зб. навч.-метод. матеріалів /
Д39 за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – К. : НАДУ,
2015. – 372 с.

До збірника увійшли навчально-методичні матеріали з питань щодо розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, ефективної організації роботи голови районної державної адміністрації, голови районної ради та міського голови. Представлені програми навчальних тренінгів.

Цей матеріал буде корисним для державних службовців та осіб органів місцевого самоврядування під час навчальних занять та в процесі роботи в органах державної влади різних рівнів та органах місцевого самоврядування.

УДК 35.071.6(477)(076)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України
для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2015

ВСТУПНЕ СЛОВО

В умовах реформування державної влади в Україні децентралізація займає одне з провідних місць і характеризується передачею значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Для цього нині в державі відпрацьовується модель, яка потребує виконання таких п'яти кроків:

- створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою в Україні (регіони, райони, громади);
- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів (село, селище, місто; район; регіон);
- передачі основних повноважень місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування; виконавчій владі залишити тільки право контролю;
- повного оновлення бюджетної системи: громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси, тоді у них з'являться ресурси для вирішення нагальних питань і розвитку;
- створення прозорої системи підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою.

На сучасному етапі реформування державної влади в Україні ведеться робота з формування “територій спроможних громад”, у процесі якої створюються нові добровільні об'єднання громад, готові самостійно управляти своєю територією, бути відповідальними щодо питань дошкільної та шкільної освіти, первинної медицини та швидкої допомоги, комунального господарства, охорони правопорядку, пожежної охорони, соціального захисту.

Саме ця частина реформування державної влади є, на наш погляд, найбільш проблемною, адже більшість громадян України не мали досить довго досвіду самостійного управління господарством і тому потребують відповідної

роботи над собою, а також оновлення знань з державного (публічного) управління в галузі самоврядування та бюджетування.

У зв'язку з цим до цього збірника навчально-методичних матеріалів увійшли питання щодо розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, ефективної організації роботи голови районної державної адміністрації, голови районної ради та міського голови.

Сподіваємось, що цей матеріал буде корисним для державних службовців та осіб органів місцевого самоврядування як під час навчальних занять, так і в процесі роботи в органах державної влади різних рівнів та органах місцевого самоврядування.

Ю. В. Ковбасюк, І. О. Дегтярьова

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: РОЗМЕЖУВАННЯ
ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Навчально-методичні матеріали

УДК 35.071(477)
К56

*Схвалено Науково-методичною радою
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

А в т о р и:

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

І. О. Дегтярьова, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України.

Р е ц е н з е н т и:

А. П. Рачинський, доктор наук з державного управління, професор, вчений секретар Національної академії державного управління при Президентові України;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Навчально-методичні матеріали присвячені проблемі реформування територіальної організації влади й пов'язаним з нею питанням розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розкрито сутність та співвідношення децентралізації і централізації влади, види повноважень органів місцевого самоврядування, етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, передумови, цілі, завдання, принципи реформування територіальної організації влади в сучасній Україні, стан інституційного забезпечення реформи, повноваження органів місцевого самоврядування в новій системі організації влади, а також відповідний європейський досвід.

Матеріали підготовлено для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

УДК 35.071(477)

- © Ковбасюк Ю. В., Дегтярьова І. О., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

ВСТУП

Децентралізація влади в будь-якій державі супроводжується передачею повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. При цьому світова практика доводить доцільність її здійснення згідно базового принципу субсидіарності – коли рішення приймаються на найближчому до громадян рівні, яким зазвичай є рівень місцевого самоврядування, а органи публічної влади більш високого рівня вдаються до дій тільки в тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії органів публічної влади ланок нижчих рівнів.

Діюча сьогодні система територіальної організації влади в Україні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав та свобод, надання органами публічної влади якісних адміністративних послуг і т.д.

Невипадково європейські та інші зарубіжні структури вже не один рік закликають українську публічну адміністрацію до здійснення реальної децентралізації в Україні, включаючи чіткий розподіл повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, до посилення фінансової самостійності останніх, а також створення системи справедливого, прозорого й пропорційного розподілу публічних коштів.

Хоча формально курс на децентралізацію влади в Україні було взято починаючи з моменту проголошення незалежності України, проте лише з 2014 р. почали робитися реальні кроки у цьому напрямі. Головною метою цієї політики в сучасній Україні є відхід від багаторічно функціонуючої централізованої моделі управління в державі до забезпечення спроможності місцевого самоврядування вирішувати більшість питань, пов'язаних із умовами життєдіяльності людини. Серед іншого це потребує спеціальних знань як у системі публічної адміністрації, так і в суспільстві.

Отже, ці навчально-методичні матеріали можуть бути корисними для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців, слухачів Національної академії державного управління при Президентові України та її Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, студентів вищих навчальних закладів й загалом усіх зацікавлених осіб.

1. СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Децентралізація влади є складним процесом, що розкриває, по-перше, зміни щодо адміністративно-територіального устрою держави, по-друге, напрями трансформації системи органів публічної адміністрації, по-третє, специфіку розподілу між ними функцій, повноважень та ресурсів.

**Поняття
децентралізації
влади**

Децентралізація (від лат. de – заперечення, centrum – центр) – процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); ослаблення або скасування централізації¹.

Децентралізацію влади розглядають у широкому та вузькому розумінні.

Децентралізація державної влади в широкому розумінні – це відносини між державою і громадянським суспільством, а саме – збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади.

У вузькому розумінні децентралізація стосується традиційного погляду на проблему – перерозподіл повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування.

Відповідно, на практиці децентралізація влади проявляється, як передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем.



Децентралізація державної влади забезпечує високий ступінь автономії органів місцевого самоврядування у підходах до управління місцевим розвитком з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей. Отже, вона дозволяє швидше й ефективніше вирішувати питання, які виникають на місцях.

Існує три основні типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова, а також такі її основні форми – деволюція, делегування, деконцентрація і дивестиція; вертикальна і горизонтальна форми децентралізації (рис.1).

¹ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю. В.Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С.166-167.

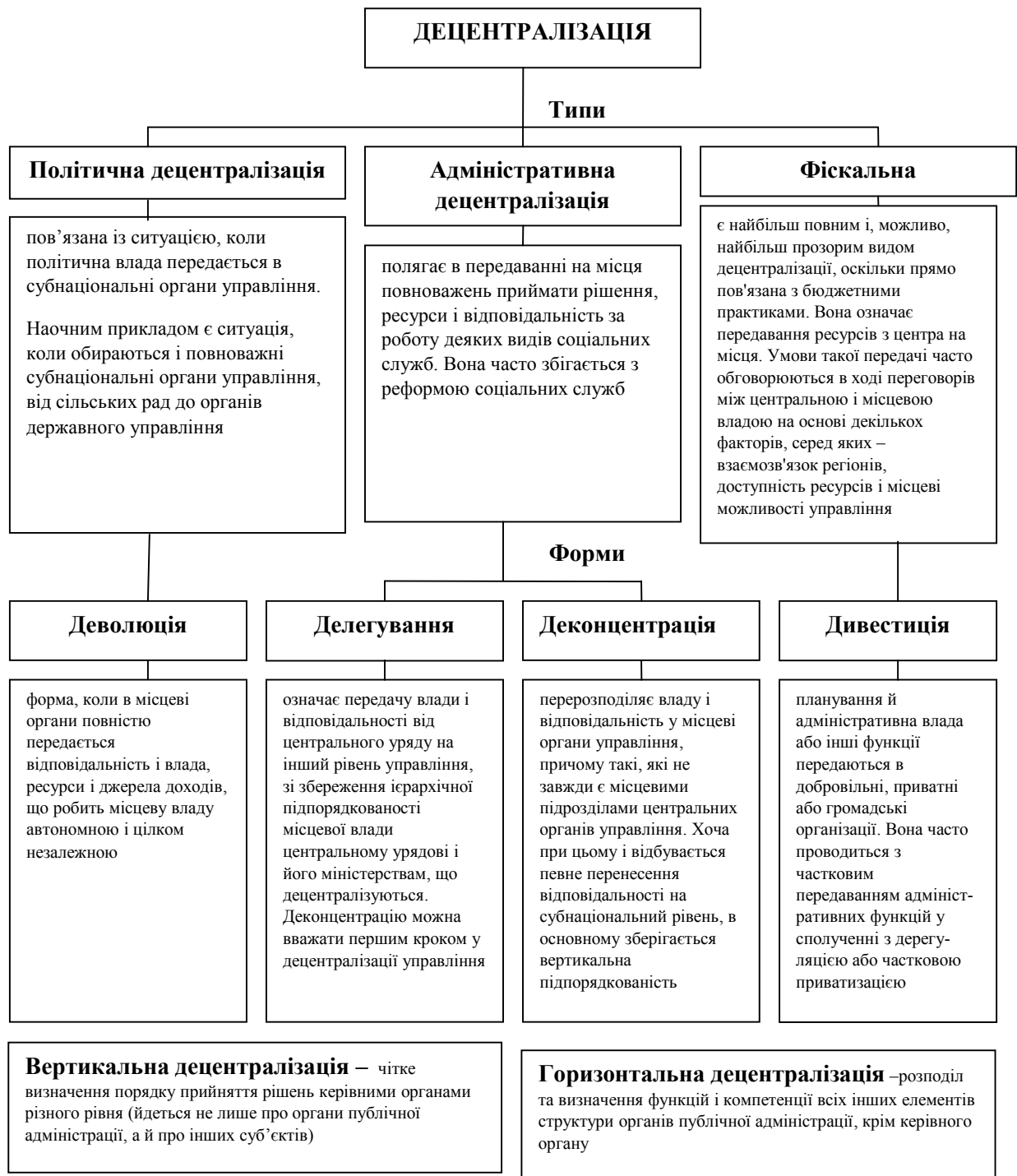


Рис. 1. Типи і форми децентралізації²

Метод делегування повноважень

Одним з методів децентралізації є *делегування повноважень* – наділення повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. При децентралізації влади делегування повноважень є конкретизованою системою

² Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Р.В.Сметанін ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2010. – С. 6.

виконання повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання.

Метод делегування повноважень може бути реалізовано на різних рівнях адміністрації, а також всередині конкретного органу (від керівника – підлеглому). Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності, самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може застосовуватись як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством³.

**Переваги
децентралізації**

Головні переваги децентралізації: скорочення тривалості часу на реалізацію управлінських рішень; мінімізація бюрократизму; гнучкість процесу виконання відповідних функцій; зміцнення інноваційного потенціалу та мотивації місцевих органів влади щодо розв'язання місцевих проблем; наближеність системи управління до споживача публічних послуг тощо.

**Недоліки / ризики
децентралізації**

Головні недоліки централізації: ризик реалізації одиничних амбіцій, які можуть спричинити негативні наслідки; дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень; ускладнення координації, труднощі узгодження цілей суб'єктами публічної адміністрації; зростання рівня ризикованості від прийняття управлінських рішень посадовцями неналежної кваліфікації, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою, тощо.



Конституцією України, зокрема ст. 132 передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій⁴.

Для запобігання негативних тенденцій розвитку системи управління державою та забезпечення пропорційного розвитку територій необхідним є забезпечення в державі оптимального співвідношення децентралізації і централізації.

³ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М.Бориславська, І.Б.Заверуха, А.М.Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С.15-16.

⁴ Конституція України від 28 черв.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>

**Поняття
централізації**

Централізація – безперервна постійно діюча та достатньо стійка підлеглість кожної ланки системи управління вищим органам управління, що виявляється як концентрація на верхньому рівні керівництва владних повноважень, необхідних для вироблення і впровадження важливих рішень⁵.

Мета централізації влади – збільшення синергії, покращення координації, запобігання помилковим рішенням на нижчих управлінських рівнях, тому вона потрібна під час розв’язання глобальних, стратегічних завдань, оскільки дає змогу широко, у масштабах усієї країни розподіляти усі види ресурсів та резервів.

**Переваги
централізації**

Головні переваги централізації: покращення контролю та координації здійснення окремих функцій; зменшення кількості та масштабів рішень, що приймаються менш досвідченими керівниками; ефективне використання досвіду персоналу центрального адміністративного органу.

**Недоліки /
ризики
централізації**

Головні недоліки централізації: збільшує складність прийняття управлінських рішень у низових ланках; заважає участі в цьому процесі керівників, які ближчі до проблеми; знижує можливості адаптації до змінюваних умов функціонування управлінської системи; пригнічує творчу ініціативу виконавців; іноді погіршує якість розв’язання тактичних завдань.



Децентралізація і централізація влади є парними категоріями, що характеризують відносини між суб’єктами і об’єктами публічного управління та розподіл повноважень й відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх відносин і зовнішніх зносин системи публічної адміністрації.

Децентралізацію і централізацію можна розглядати, як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб, що перебувають на різних ієрархічних рівнях тієї або іншої системи управління (державою, галуззю, установою, колективом людей тощо). Фактичне співвідношення централізації і децентралізації в суспільстві чи в установі свідчить про реальний стан справ з урахуванням інтересів населення чи підлеглих у процесах управління. Високий рівень централізації відбиває нехтування інтересів об’єкта управління і навпаки. Централізація сприяє зміцненню цілісності системи, а децентралізація є у мовою поширення багатоманітності, яка забезпечує її динамізм і стійкість. Надмірна централізація заважає розвиткові елементів системи, безконтрольна децентралізація знижує рівень керованості, що може стати причиною розвалу системи. Наочними прикладами є управління в Радянському Союзі й

⁵ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю. В.Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 752

Польському князівстві середньовіччя. Суперечливою є ситуація в Україні й сьогодні: в окремих питаннях держава вже досить слабо контролює процеси, що протікають в її регіонах та територіях субрегіонального рівня, а в окремих є занадто централізованою.

**Передумови
успішної
децентралізації**

Виокремлюють такі *передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади*⁶:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку.



Хоча сьогодні більше обговорюється проблема децентралізації влади в Україні, ніж її централізації дуже важливим є визначення оптимального співвідношення централізації та децентралізації в побудові ефективної системи управління державою.

2. ВИДИ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. При цьому принциповими питаннями є глибина децентралізації; обсяг та сфера повноважень владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих структур.

**Поняття
повноважень
місцевого
самоврядування**

Повноваження місцевого самоврядування – сукупність прав і обов'язків територіальних громад; сільських, селищних, міських рад; сільських, селищних, міських голів; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; районних та обласних рад і їх голів; районних у містах рад, утворених ними виконавчих органів та їх голів, закріплених за

⁶ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С.20-21.

ними у встановленому законом порядку для здійснення покладених на них функцій⁷.



Повноваження органів місцевого самоврядування, як права і обов'язки, у сукупності становлять їх компетенцію⁸.

Повноваження визначаються двома факторами:

- 1) законодавчим закріпленням;
- 2) спроможністю територіальних громад їх реалізувати.

Законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування є принципом, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування⁹. Виходячи з цього принципу держава відмовляється від частини повноважень і ресурсів та наділяє ними місцеве самоврядування. При цьому Хартія не розрізняє місцеве самоврядування за адміністративно-територіальними одиницями (ст. 13), що, відповідно, свідчить про те, що її принципи щодо визначення повноважень (ст. 4) стосуються всіх органів місцевого самоврядування в Україні, в тому числі і регіонального рівня.



Визначення повноважень усіх органів місцевого самоврядування є виключним повноваженням Української держави на рівні її Конституції та законів.

Повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до чинної Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р.¹⁰ можна поділити на три види:

- 1) власні повноваження органів місцевого самоврядування;
- 2) передані державою на основі закону окремі повноваження органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143 Конституції України);
- 3) повноваження, передані на договірній основі.

**Власні
повноваження
органів місцевого
самоврядування**

Власні повноваження органів місцевого самоврядування – це законодавчо закріплені права і обов'язки, які не віднесені до компетенції іншого органу публічної влади.

⁷ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю. В.Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 529.

⁸ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю.В.Ковбасюк, К.О.Вашенко, В.В.Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – С. 13-15.

⁹ Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Міжнар. док. Від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

Власні повноваження органів місцевого самоврядування є їх “суверенними” правами і обов’язками. Власні повноваження органів місцевого самоврядування, до системи яких в сучасній Україні відносять сільські, селищні, міські ради та їх виконкоми, районні і обласні ради, передусім спрямовані на забезпечення прав і свобод жителів територіальної громади та забезпечення її соціально-економічного розвитку.

Зважаючи на відсутність територіальних громад в районах та областях України, власні повноваження районних та обласних рад спрямовані на вирішення спільних інтересів розташованих у цих адміністративно-територіальних одиницях громад.



Особливістю власних повноважень є те, що вони можуть бути успішніше реалізовані органами місцевого самоврядування, аніж представниками держави у цих територіях.

Крім того, в законодавстві питання, що вирішуються територіальними громадами та утвореними ними органами, також називають “питаннями місцевого значення”. До таких питань Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить широке коло повноважень, які поділяються:

- 1) на виключні повноваження сільських, селищних, міських рад – вирішуються виключно на сесіях;
- 2) на повноваження виконавчих органів відповідних рад.

До питань місцевого значення, що вирішуються виключно сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, законодавець відносить досить значні повноваження у багатьох сферах. Фактично ключовою проблемою щодо їх реалізації в Україні є недостатнє ресурсне забезпечення, більшою мірою – фінансове.



Хоча в Конституції України (ч. 3, 4 ст. 140) сільські, селищні міські голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон про місцеве самоврядування (ч. 1 ст. 5) відносить їх до системи місцевого самоврядування, визначаючи їх як головних посадових осіб територіальної громади (ч. 1 ст. 12) та наділяючи їх відповідним повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення (ст. 42).

Передусім ідеться про їх статус як розпорядників бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, укладання від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства, а також видання розпоряджень у межах своїх повноважень. Отже, сільські, селищні міські голови виступають як самостійні суб’єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення.

У Конституції України завдання державного рівня формалізуються як “передані державою на підставі закону повноваження”. У Законі останні отримують назву “делеговані повноваження”.

Делеговані повноваження

Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Загальний принцип відповідальності за делеговані повноваження передбачений п. 2 ст. 76, відповідно до якого “органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади”.



Формальний бік відповідальності за реалізацію органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, будучи врегульованим базовим законом про місцеве самоврядування, нічим не відрізняється від відповідальності за здійснення власних повноважень.

Забезпечення реалізації закріплених законодавством повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування за ці повноваження потребує побудови в Україні системи місцевого самоврядування відповідно до перевірених практикою принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, у тому числі принципу субсидіарності.

Відповідальність органів місцевого самоврядування

Згідно зі ст. 75 Закону України “Про місцеве самоврядування” загальним є правило, відповідно до якого “органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами... Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень”.



Характерна особливість відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою полягає в тому, що підставою для її настання можуть бути не лише правопорушення, а й інші випадки неправового характеру (в тому числі політичного й морально-етичного).

Відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою є результатом порушення ними Конституції або законів України. Цей вид відповідальності застосовується в порядку санкціонування Верховною Радою України позачергових виборів до місцевих, районної та обласної рад.

Відповідальність районних і обласних рад зумовлюється, з одного боку, тим, що частка їх повноважень є похідною від сільської, селищної, міської рад,

а з другого – необхідністю делегування частки своїх повноважень районними і обласними державними адміністраціями (ст. 44 Закону про місцеве самоврядування).

За шкоду, заподіяну в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування останні, в тому числі і виконавчі органи рад, відповідальні перед юридичними і фізичними особами у порядку, встановленому Законом про місцеве самоврядування, Цивільним і Цивільно-процесуальним кодексах України.



Перспективним для України є укладення договорів щодо партнерства та спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя.

**Повноваження,
передані на
договірній основі**

Повноваження, передані на договірній основі – це права та обов’язки, які набуті внаслідок укладених угод про спільну діяльність та партнерство.

У частині 7 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування” зазначається, що “органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти”.

Так, органи місцевого самоврядування можуть укласти угоди про спільну діяльність та партнерство з місцевими державними адміністраціями, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими установами та організаціями.

Приклади угод про співробітництво та партнерство: угода щодо соціально-економічного розвитку області, укладена між обласною радою та Кабінетом міністрів України (згідно Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”¹¹; договір концесії (згідно Закону України “Про концесії”¹²); договір про співробітництво територіальних громад для забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей (згідно Закону України “Про співробітництво територіальних громад”¹³) і т.д.

3. ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ



У світі процеси децентралізації влади почали активно відбуватися з 50-х рр. ХХ ст. у зв’язку з неспроможністю центральної влади швидко й ефективно вирішувати місцеві проблеми.

¹¹ Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

¹² Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.

¹³ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

**Реформи
децентралізації
влади
1990 – 1992 рр.**

Перші кроки децентралізації влади в Україні були зроблені з відновленням незалежності України, зокрема з прийняттям законів України: *“Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”*¹⁴ (прийнятий в 1990 р., втратив чинність у 1997 р.), *“Про Представника Президента України”*¹⁵ (прийнятий в 1992 р., втратив чинність у 1997 р.) та внесенням змін до Закону *“Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”*¹⁶ (оновлений в 1992 р., втратив чинність у 1997 р.).

**Реформи
децентралізації
влади
1994 – 1996 рр.**

Наступний етап децентралізації в Україні пов’язаний із прийняттям у лютому 1994 р. Закону України *“Про формування місцевих органів влади і самоврядування”*¹⁷ (втратив чинність у 1997 р.). Ст. 8. Закону передбачалося, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та формування виконавчих комітетів Рад втрачає чинність Закон України *“Про Представника Президента України”*, а повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, передбачені цим Законом, передаються головам і виконавчим комітетам відповідних Рад. Так, було скасовано інститут місцевої державної адміністрації, а місцеве самоврядування поширювалося на всі рівні адміністративно-територіального устрою України, а не лише на рівень населених пунктів, як це передбачалося Законом 1992 р., усі місцеві Ради (від сільських до обласних) ставали органами місцевого самоврядування, і на них могли додатково покладатися функції органів державної влади.

Чергові кроки реформи місцевого рівня публічної влади були зумовлені прийняттям Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України *“Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”*¹⁸ (набув чинності 8 червня 1995 р., втратив чинність 28 червня 1996 р.), який був прийнятий в умовах загострення конституційної кризи. Цей етап реформування за своїм змістом став згортанням децентралізації. Він передбачав ліквідацію виконавчих комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з

¹⁴ Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування Закон України від 07 груд. 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 08 січ. 1991 р. - № 2, стор. 24.

¹⁵ Про Представника Президента України : Закон України від 05 берез. 1992 р. № 2167-ХІІ // Голос України. - 20 берез. 1992 р.

¹⁶ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2234-ХІІ // Голос України. – 24 квіт. 1992 р.

¹⁷ Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03 лют. 1994 р. № 3917-ХІІ // Голос України. – 16 лют. 1994 р.

¹⁸ Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний договір від 08 черв. 1995 р. № 1к/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад.

**Реформи
децентралізації
влади
1996 – 1997 рр.**

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Вона на найвищому рівні закріпила право громади на місцеве самоврядування (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування є однією із засад конституційного ладу України – ст. 7 Конституції України¹⁷), чітко визначила недержавну природу місцевого самоврядування.

Відповідно до положень Конституції України, в 1997 р. оновлено законодавство, а саме прийнято закони України “Про місцеві державні адміністрації”¹⁹ та “Про місцеве самоврядування в Україні”²⁰, які є чинними й досі. Згідно нової системи організації влади в державі, районні та обласні ради вже не мали виконавчих комітетів, а лише виконавчі апарати (виконавчі апарати здійснюють не управлінські функції, а займаються організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності рад). Так, більшість повноважень щодо соціально-економічного розвитку територій було передано місцевим державним адміністраціям.

Тож особливістю запровадженої на той час і діючої до сьогодні вітчизняної моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контролюючо-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного двовладдя: діють призначені з центру голови місцевих державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами органи місцевого самоврядування. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування²¹.

**Реформи
децентралізації
влади 2000-х рр.**

Наступні спроби децентралізації влади в Україні припадають на кінець ХХ ст. – початок ХХІ ст. Послаблення негативних тенденцій і початок оздоровлення економічної ситуації після фінансово-економічної кризи 1998 р. привернули увагу керівництва держави до питань регіональної політики, місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи.

¹⁹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Уряд. кур’єр. – 1999. – 15 трав.

²⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

²¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С. 32.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України на 2000 р. вже досить багато уваги було приділено децентралізації функцій виконавчої влади; розмежуванню і збалансуванню повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; розробленню механізму контролю за виконанням повноважень місцевими органами влади; забезпеченню фінансової самодостатності регіонів шляхом закріплення за ними достатніх джерел доходів місцевих бюджетів і оптимізації міжбюджетних трансфертів; завершенню процесу формування власності територіальних громад; затвердженню на державному рівні критеріїв, за якими регіони можуть бути віднесені до депресивних, упровадженню ефективних механізмів надання їм державної підтримки; заохоченню розвитку регіонального міжнародного співробітництва²².

У 2001 р. прийнято *Концепцію державної регіональної політики*, яка була затверджена Указом Президента України²³, схвалено Закон України *“Про службу в органах місцевого самоврядування”*²⁴.

У 2005 р. був створений проект територіальної реформи Р.Безсмертного (пакет реформи складався з п’яти законопроектів), проте реалізувати його так і не вдалося.

В наступні роки та аж до 2013 р. в Україні громадськістю та експертами постійно обговорювалася потреба територіальної реформи, в 2009 р. навіть була розроблена Міністерством регіонального розвитку та будівництва України *Концепція реформи місцевого самоврядування*²⁵.

Водночас зазначені кроки не дали видимих результатів щодо вдосконалення системи територіальної організації влади в державі.

**Новий етап
реформ
децентралізації –
2014 р. і дотепер**

Новий етап реформування системи органів публічної влади розпочався із схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р *Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*²⁶.

Відповідно до нового плану дій у 2014 р. було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об’єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об’єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об’єднання такі

²² Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2000 р. – К. : КМУ, 2000. – 214 с.

²³ Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

²⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

²⁵ Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 900-р // Офіц. вісн. України. – 17 серп. 2009 р. - № 60 - стор. 50, ст. 2130.

²⁶ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Уряд. кур’єр. – 11 квіт. 2014 р. – № 67.

громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

Відповідно, протягом 2014-2015 рр. прийнято закони України: “Про добровільне об'єднання територіальних громад”²⁷, “Про співробітництво територіальних громад”²⁸, “Про засади державної регіональної політики”²⁹, розроблені низка інших законодавчих та нормативно-правових актів, пов'язаних з реформою децентралізації.

3 квітня 2015 р. у регіонах України розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад. Передбачається, що в результаті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні їх кількість скоротиться з 11520 до 1500-1800, а районів до 120-150 (замість нині існуючих 490 районів та 178 міст обласного значення). Оновлена система організації влади передбачає повернення районним та обласним радам виконавчих комітетів, передачу багатьох повноважень й відповідне їх ресурсне забезпечення на базовий рівень територіальних громад.



Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” дозволяє провести укрупнення громад без внесення змін до Конституції України. Однак зміни в Конституції України потрібні для створення виконавчих комітетів районних та обласних рад, чії функції зараз виконують районні та обласні державні адміністрації.

Також потребують прийняття зміни до земельного законодавства, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування, законодавства про місцеві вибори, адміністративно-територіальний устрій, адміністративні послуги та ін. Так, процес системної децентралізації влади в Україні потребує тривалого часу та якісного узгодження відповідних нормативно-правових актів.

Щоб місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. відбулися на новій територіальній основі, процес формування нових спроможних громад має завершитися до 5 вересня 2015 р. Для цього має послідовно, системно та досить динамічно реалізуватися такий алгоритм дій³⁰:

²⁷ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII // Голос України. – 04 берез. 2015 р. - № 39.

²⁸ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII // Голос України. – 23 лип. 2014 р. - № 138.

²⁹ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют.2015 № 156-VIII // Голос України. – 04 берез. 2015 р. - № 39.

³⁰ Пітцик М. Децентралізаційна реформа в Україні : презентаційний матеріал, 28 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : auc.org.ua/sites/.../ofis_reform_decentralizaciya_0.pptx

- Кабінет Міністрів України приймає постанову, якою затверджує методику формування спроможних територіальних громад³¹ (прийнята);
- на підставі методики обласні державні адміністрації спільно з органами місцевого самоврядування та іншими заінтересованими сторонами розробляють проекти перспективних планів формування територіальних громад області (ведеться робота станом на травень 2015 р.);
- обласні ради схвалюють ці перспективні плани;
- Кабінет Міністрів України затверджує перспективні плани;
- Верховна Рада України законом затверджує новий адміністративно-територіальний устрій держави.

4. ПЕРЕДУМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Виклики, які постали перед Україною в 2014 р., а також незадовільний соціально-економічний стан держави, значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення, забезпечивши тим самим поліпшення умов життя українців та звільнивши органи центральної влади від не властивих їм функцій.



Основними проблемами організації влади в Україні науковці і практики називають насамперед відсутність достатнього фінансування, нечіткість формулювання повноважень та неналежну територіальну основу місцевого самоврядування.

Серед вагомих проблем, що постають перед органами публічної влади та зумовлюють потребу децентралізації влади, є такі як:

1. *Диспропорції в рівні розвитку територій*, що стали об'єктивним наслідком нерівномірного ресурсного забезпечення територій, локалізації економіки навколо ключових адміністративно-територіальних центрів, а також нераціонального розмежування повноважень між органами публічної влади.

2. *Недостатній інвестиційний розвиток більшості територій та підприємств*, високий ступінь зносу основних виробничих фондів та технологічне відставання від економічних суб'єктів багатьох країн світу, що вимагає якісно нового регулювання господарських відносин й, відповідно, трансформації повноважень органів публічної влади, зокрема їх збільшення на місцевому рівні.

3. *Мала чисельність населення більшості територіальних громад* та відсутність на їхній території конкурентоспроможних підприємств, що зумовлює проблеми наповнення місцевих бюджетів, і відповідно, –

³¹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 // Уряд. кур'єр. – 06 трав.2015 р. - № 80.

неспроможність територіальних громад забезпечувати соціально-економічний розвиток на своїх територіях згідно їхніх потреб та вимог сталого розвитку.

Станом на 2015 р. в Україні налічувалося 11,5 тис. територіальних громад, з них 10,3 – сільських. Близько 70% з них мають населення менше 2 тисяч осіб, а майже 11 % сільських територіальних громад – менше 500 жителів. Лише близько 200 територіальних громад спроможні належно виконувати повноваження місцевого самоврядування (за статусом – це міста обласного значення), а в решті повноваження місцевого самоврядування через неспроможність органів місцевого самоврядування виконують органи державної влади (районні державні адміністрації).

4. *Неналежна якість та доступність публічних послуг* (у т.ч. адміністративних, медичних, освітніх), зокрема через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування реалізовувати власні й делеговані повноваження та неспроможність держави забезпечувати це централізовано.

5. *Обмеження повноважень та ресурсів місцевих рад* – через відсутність можливості залишати у власному розпорядженні частину податків, зібраних на території громади; обмеження щодо вирішення земельних питань та архітектурно-будівельного контролю на власній території; обмеження стосовно прийняття рішень, пов'язаних із призупиненням незаконного будівництва, планування розвитку території громади тощо.

6. *Недостатній вплив місцевих податків і зборів на обсяг доходної частини місцевих бюджетів*, а отже й на розвиток територій. Останніми роками їх частка в доходах місцевих бюджетів була на рівні 1-5 % (для порівняння: у Франції та США частка місцевих податків складає до 70% доходів місцевих бюджетів, в Німеччині – до 50%, у Великобританії – до 40%).

При цьому маємо *високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті* країни, що знижує роль місцевих бюджетів у вирішенні соціально-економічних проблем територіальних громад. Дотаційність більше 5 тис. бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, близько 500 територіальних громад на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

7. *Відсутність дієвих механізмів залучення участі громадян до вирішення місцевих проблем*, налагодження результативної співпраці громадян і органів місцевої влади, активізації самоорганізації громадян, що стримує становлення територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, творців власного життєвого простору з особливою спільною культурою та цінностями.

8. *Нерозвиненість інфраструктури* територіальних громад (соціальної, транспортної, житлово-комунальної тощо), яка б належно задовольняла їх поточні і стратегічні потреби. Загалом на сьогодні існує суттєва зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф (в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування).

9. *Відсутність обґрунтованої територіальної основи* для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних спільно

забезпечити доступність і належну якість публічних послуг та соціально-економічний розвиток територій. Наприклад, починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць, разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

10. *Складна демографічна ситуація* у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст) та ін.

Звичайно, вказаний перелік проблем не є вичерпним, проте він вказує на глибину проблеми, розв'язати яку неможливо без децентралізації влади та створення оптимальної з точки зору завдань розвитку держави й територіальних громад системи територіальної організації влади в Україні.

5. ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Цілі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Ключові цілі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні:

– наближення адміністративних послуг до громадянина та підвищення їх якості;

– створення такої системи місцевого самоврядування, в якій територіальні громади будуть спроможні виконувати покладені на них повноваження та відповідати за їх виконання;

– забезпечення ресурсної спроможності територіальних громад (фінансової, майнової, інтелектуальної тощо) для вирішення питань місцевого значення.

Завдання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.)³² розв'язати наведені вище та інші проблеми місцевого розвитку передбачається розв'язати шляхом:

– визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

³² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Уряд. кур'єр. – 11 квіт. 2014 р. – № 67.

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Принципи реформування

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні здійснюється з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій.

6. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ



Центральним органом виконавчої влади, відповідальним за проведення реформи децентралізації владі в Україні, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України).

Робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади при Мінрегіоні України

Робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади³³ є тимчасовим консультативно-

групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 17 берез. 2014 р. № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3529/Nakaz75_2PolocheniaRG.pdf

дорадчим органом Мінрегіону України, створеним у березні 2014 р.

Основні завдання Робочої групи:

– підготовка узгоджених пропозицій з розроблення актів законодавства з питань реформування місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою;

– сприяння поглибленню взаємодії органів виконавчої влади із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо підготовки актів законодавства як головної передумови вдосконалення ефективної системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

– самоврядування та їх територіальної основи;

– підготовка пропозицій, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи.

Експертна рада з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України

*Експертна рада з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України*³⁴ – тимчасовий консультативно-дорадчий орган при Мінрегіоні, створений у січні 2015 р.

До складу якої увійшли українські, польські та експерти від Ради Європи і Європейського Союзу.

Основні завдання Експертної ради:

– надання висновків і рекомендації щодо напрямів та пріоритетів розвитку відповідних сфер реформ, напрацювання стратегії та механізмів впровадження реформ;

– участь у розробленні та розгляді проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до її компетенції;

– оцінка стану та результатів реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування, здійснення державної регіональної політики.

Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування

*Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування*³⁵ – це робочий орган Консультативної ради з питань місцевого самоврядування Верховної Ради України, створений з метою вироблення скоординованих дій щодо законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, здійснення оперативного фахового

³⁴ Про утворення Експертної ради з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19 січ. 2015 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4182/Nakaz.pdf>

³⁵ Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування : розпорядження голови Верховної Ради України від 5 лютого 2015 р. № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167/15-%D1%80%D0%B3>

аналізу відповідних законопроектів, вироблення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Основні завдання Експертної групи:

– вирішення оперативних завдань щодо підготовки узгоджених пропозицій для Голови Верховної Ради України і профільних комітетів парламенту в сфері законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування;

– підготовка переліку пріоритетних законопроектів, ініціювання розробки проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України з питань децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, забезпечення проведення їх експертної оцінки;

– налагодження моніторингу ефективності чинного законодавства України і законопроектів з питань місцевого розвитку та прогнозування наслідків їх застосування;

– вивчення громадської думки щодо законодавчих ініціатив з питань місцевого самоврядування;

– сприяння органам державної влади у проведенні роз'яснювальної роботи серед територіальних громад щодо механізмів та очікуваних результатів впровадження змін до законодавства в сфері місцевого розвитку.

**Національна
рада реформ**

Національна рада реформ, створена у серпні 2014 р. згідно Указу Президента України³⁶, є спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації.

Метою діяльності Національної ради реформ є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

**Виконавчий
комітет реформ**

Організаційно-аналітичне забезпечення діяльності Національної ради реформ здійснює *Виконавчий комітет реформ* є допоміжним органом при Президентові України, основними завданнями якого є підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження та моніторинг реалізації реформ.

³⁶ Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ : Указ Президента України від 13 серп. 2014 р. № 644/2014 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>

Дорадча міжнародна рада реформ

Дорадча міжнародна рада реформ – консультативний орган для напрацювання пропозицій та рекомендацій щодо здійснення та впровадження в Україні реформ на основі міжнародного досвіду. Рада залучатиме іноземних експертів до реформування українського законодавства, а також підвищуватиме рівень міжнародної підтримки України. Створена 13 лютого 2015 р. Президентом України. Головою ради був призначений Міхеїл Саакашвілі. До складу ради крім Саакашвілі увійшли: экс-глава МЗС Швеції Карл Більдт, сенатор США Джон Маккейн, члени Європарламенту Елмар Брок, Яцек Саріуш-Вольський, экс-прем'єр Словаччини Мікулаш Дзурінда, экс-прем'єр Литви Андрюс Кубілюс і експерт інституту міжнародної економіки США Андерс Ослунд³⁷.

Проектний офіс з розроблення та впровадження реформ

У травні 2015 р. створено *Проектний офіс з розроблення та впровадження реформ*, завданням його є координаційна, аналітична та комунікаційна підтримка 18-ти цільових команд реформ, що створені в рамках Національної ради реформ. Також до функцій офісу віднесено координацію розробки планів конкретних реформ, допомогу у стратегічному плануванні відповідальним за реформи при розробці планів конкретних реформ, моніторинг їх впровадження і досягнення результатів, звітування Виконавчому комітету реформ, Національній раді реформ та громадськості. Діяльність офісу фінансується ЄБРР³⁸.

Рада регіонального розвитку при Президентові України

З метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях напрацювання оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, здійснення реформ у сфері децентралізації управління регіональним розвитком, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів Указом Президента України утворено як консультативно-дорадчий орган *Раду регіонального розвитку при Президентові України*³⁹.

Основні завдання Ради:

- 1) сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку;
- 2) вироблення узгодженої позиції щодо соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій розвитку

³⁷ Питання Дорадчої міжнародної ради реформ : Указ Президента України від 13 травня 2015 р. № 268/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19440.html>

³⁸ Оголошення про початок відбору проектних менеджерів Проектного офісу з розроблення та впровадження реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/32567.html>

³⁹ Про Раду регіонального розвитку : Указ Президента України від 21 квітня 2015 р. № 224/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19314.html>

територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності;

3) підготовка пропозицій щодо напрямів, пріоритетів та механізмів проведення адміністративно-територіальної реформи, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, реалізації регіональної державної політики у сфері кадрового забезпечення державного управління в регіонах та законодавчого врегулювання цих питань;

4) напрацювання оптимальних шляхів дальшого розвитку політично і економічно дієздатного місцевого самоврядування;

5) підготовка пропозицій щодо визначення першочергових заходів щодо впровадження європейських демократичних стандартів у сфері територіальної організації місцевого самоврядування, оптимізації співпраці територіальних громад з державою, а також забезпечення їх взаємної відповідальності за комплексний розвиток територій;

6) сприяння врахуванню інтересів регіонів і специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць у проектах нормативно-правових актів з питань регіональної політики, проектах загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля;

7) вивчення міжнародного досвіду в сфері інноваційних стратегій територіального розвитку та здійснення заходів щодо його практичної реалізації;

8) моніторинг стану виконання актів Президента України з питань державної регіональної політики та підготовка пропозицій щодо підвищення рівня виконавської дисципліни;

9) аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підготовка пропозицій щодо його удосконалення.

Регіональні робочі групи з підтримки та впровадження добровільного об'єднання територіальних громад

На виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Плану заходів з її реалізації, Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” №157-VIII, Постанови “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад”⁴⁰, розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій, голів районних і обласних рад створено *робочі групи з підтримки та впровадження добровільного об'єднання територіальних громад* на відповідних територіях.

Регіональні офіси з питань впровадження реформ

У квітні 2015 р. в усіх обласних центрах України розпочали роботу *регіональні офіси з питань впровадження*

ення Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 // Уряд. кур'єр. – 06 трав. 2015 р. - № 80.

реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації. Офіси були створені в рамках проекту міжнародної технічної допомоги “Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект “ДІАЛОГ”)), який реалізується Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України” за фінансової підтримки USAID⁴¹.

Офіси не належать до системи державних структур. До складу кожного регіонального офісу увійшла експертна команда в середньому у кількості з чотирьох спеціалістів. Усі працівники офісів реформ є найманими спеціалістами і не можуть бути держслужбовцями. Контракти з працівниками офісів розраховані на термін до 5 вересня 2015 р.

Основні завданням регіональних офісів реформ:

– надання консультативної, методичної допомоги всім сторонам, задіяним у процесі проведення реформ, а саме: робочим групам обласних державних адміністрацій та обласних рад, робочим групам на рівні районів та міст обласного значення, представникам територіальних громад щодо підготовки проектів перспективного плану формування адміністративно-територіальних одиниць областей та подальшої організації процесів об’єднання територіальних громад;

– сприяння розробці карт та паспортів нових територіальних громад областей;

– координація діяльності в питаннях децентралізації;

– організація взаємодії на місцях та міждержавних сектором і міжнародними інституціями, громадянським суспільством тощо.

Консультативний центр з впровадження реформи місцевого самоврядування

30 квітня 2015 р. у виконавчій дирекції Асоціації міст України створено *Консультативний центр з впровадження реформи місцевого самоврядування*⁴², який надає як експертну, так і оперативну консультативну допомогу з питань проведення реформи.



Отже, для здійснення реформ децентралізації влади в Україні створено та залучено низку інституцій на різних рівнях. Наразі необхідна їх скоординована співпраця для отримання належних результатів від проведення реформ. Водночас синергійна результативність залежить і від того, наскільки продуманим та деталізованим буде загальний алгоритм дій, у якому кожен суб’єкт чітко розуміє, що, задля чого і коли він має робити.

⁴¹ Офіси реформ створюються у кожному регіоні : проект "ДІАЛОГ", Асоціація міст України, USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/node/46309>

⁴² Консультативний центр АМУ з впровадження реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/page/konsultativnii-tsentr-amu-z-vprovadzhennya-reformi-mistsevogo-samovryaduvannya>

7. ПОВНОВАЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НОВІЙ СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ключові зміни у частині децентралізації влади в сучасній Україні стосуються перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного рівня адміністративно-територіального устрою, створення власних виконавчих органів районною та обласною радами, зміни статусу та повноважень місцевих державних адміністрацій з виконавчих на контроль-наглядові, реорганізація їх в органи префектурного типу, які очолюватимуть представники Президента України.

**Повноваження
представники
Президента
України регіонах і
районах**

Згідно проекту змін до Конституції України⁴³, зокрема Ст. 107¹, у регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах. Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Представники Президента України на відповідній території:

- 1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актив органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- 2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- 3) спрямовують та організовують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;
- 4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁴⁴ органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

⁴³ Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3538/Porivnyalna_tablutsya.pdf

⁴⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Уряд. кур’єр. – 11 квіт. 2014 р. – № 67.

У новій моделі організації влади в Україні повноваження органів публічної влади різних рівнів виглядатимуть таким чином:

**Повноваження
підрозділів
територіальних
органів центральних
органів виконавчої
влади на базовому
рівні**

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги щодо:

- санітарно-епідеміологічного захисту;
- соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейського обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.

**Повноваження
органів місцевого
самоврядування
базового рівня**

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня в новій моделі організації влади в Україні є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

**Повноваження
органів місцевого
самоврядування
районного рівня**

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

- виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;
- надання медичних послуг вторинного рівня.

**Повноваження
органів місцевого
самоврядування
обласного рівня**

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму.



Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

8. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

В основу правового регулювання функцій та повноважень публічної адміністрації європейських держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні.

**Сутність
принципу
субсидіарності**

Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що “...політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш гоміздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби”. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг.

Відповідно, в п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: “публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії”⁴⁵.



*Виникнення принципу субсидіарності пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому*⁴⁶.

**Загальні
особливості
організації
влади в ЄС**

Система публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу (ЄС) охоплює структури наднаціонального, національного, регіонального, субрегіонального, місцевого рівнів.



Згідно п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування “органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу”.

У свою чергу, й місцеве самоврядування – це управління справами, найбільш наближене до громадян. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Тому в країнах ЄС фінансово слабкі місцеві громади захищені шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу ресурсів та державної підтримки розвитку територіальних громад.

Незважаючи на загальну тенденцію до децентралізації, в кожній країні є свої причини й моделі організації й децентралізації влади. Розглянемо деякі з них на конкретних прикладах.

**Розподіл
повноважень у
Німеччині**

Реформи державного управління в *Німеччині* були задумані й ініційовані “знизу”. Початок перетворень поклали функціональні реформи місцевого самоврядування

⁴⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

⁴⁶ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М.Бориславська, І.Б.Заверуха, А.М.Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С. 75-81.

1960-х рр. Їх зміст і цілі полягали в тому, щоб зробити невеликі і розрізнені громади та округу здатними виконувати більшість державних завдань і повноважень. У 1980-х рр. Німеччина, як і інші розвинені європейські країни, зіткнулася зі спадщиною держави загального добробуту, тому чергова реформа децентралізації влади була спрямована й на вирішення проблем соціального забезпечення, а також актуалізувалася проблема економічного розвитку територій. Так, у Німеччині центральна влада звільняється від зайвої соціальної відповідальності, передаючи більшість соціальних функцій та повноважень на рівень місцевих громад.

Сьогодні політичні та адміністративні завдання в Німеччині вирішуються на таких основних рівнях:

1. Федеральний рівень, що бере на себе вирішення загальнонаціональних завдань, таких як оборона держави, зовнішні зносини, валюта, міжнародний зв'язок (повітряний транспорт, залізниці, автомобільні магістралі тощо), атомні електростанції і т. ін. Низку цих завдань, щоправда, сьогодні перебирає на себе ЄС, до відання якого, зокрема, належить прийняття рішень з питань внутрішньої торгівлі, аграрної політики, виробництва вугілля і сталі тощо.

2. Рівень земель. 16 федеральних земель вирішують питання культури, вищої освіти, радіо і телебачення, функціонування поліції, а також визначають систему місцевого самоврядування, що функціонує на території землі.

3. Рівень місцевих громад (як сільські, так і міські) згідно з Основним Законом ФРН можуть і повинні вирішувати всі завдання, що не вирішуються на європейському, федеральному, регіональному рівнях (ст. 28).

Повноваження місцевих громад поділяються на три групи:

- 1) ті, що виконуються за вказівкою;
- 2) обов'язкові до виконання самоврядні повноваження;
- 3) самоврядні повноваження, що виконуються на добровільній основі.

Перша із названих груп завдань (що виконуються за вказівкою) за змістом є делегованими державними повноваженнями, зокрема це обов'язкова реєстрація за місцем проживання, реєстрація актів цивільного стану тощо. Громада зобов'язана виконувати такі завдання з чітким дотриманням меж і процедур, визначених федеральним чи земельним законодавством.

Друга група завдань громад – обов'язкові до виконання самоврядні завдання – виконуються громадами відповідно до законодавства земель щодо захисту від пожеж, будівництва та експлуатації шкіл, дитячих садків тощо. Громада зобов'язана виконувати ці завдання, проте порядок їх реалізації вона має право визначати самостійно.

Всі інші завдання, що виконуються громадами, належать до третьої групи – добровільних повноважень. До них, зокрема, належать і утримання спортивних та культурних закладів, створення молодіжних центрів тощо.

Розподіл
повноважень у
Швеції

У Швеції реформи першої хвилі (1970-ті рр.) були транзитом від місцевого самоврядування з рисами прямої демократії до сучасної функціонально організованої репрезентативної системи. У 90-х рр. реформи стосувалися

передусім впровадження ринкових принципів в наданні публічних послуг та ефективної взаємодії у цьому процесі.

Загальною характеристикою для скандинавських країн є комбінація сильної центральної влади, відносно слабких регіонів і добре розвинена місцева автономія. Так, місцеві органи влади у *Швеції* мають право вирішувати будь-які питання, що пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення підвідомчої їм адміністративно-територіальної одиниці.

Шведські муніципалітети мають два основні види повноважень:

1) загальної компетенції (надані законом про місцеве управління). До сфери загальної компетенції, зокрема, належать питання доріг, культури, дозвілля, вулиць, парків, транспорту, водопостачання, водовідведення тощо;

2) спеціальної компетенції (надані спеціальним законодавством). Повноваження, передбачені спеціальним законодавством, стосуються передусім питань, відповідальність за вирішення яких передається муніципалітетам з боку регіонального рівня управління. На сьогоднішній день це, переважно, охорона материнства і дитинства, догляд за особами похилого віку, аварійні служби тощо.

Варто зауважити, що принцип загальної компетенції, загальновизнаний у континентальній Європі, означає, що муніципалітети уповноважені приймати до свого розгляду будь-яке питання, що становить загальний інтерес для жителів і власників майна на підвідомчій їм території, якщо це питання не належить до виключного відання центральних, регіональних органів чи відання іншого муніципалітету.

Розподіл повноважень у Франції

Вважається, що адміністративно-територіальний устрій *Франції* дуже подібний з вітчизняним, тому заслуговує на особливу увагу.

Франція вважається державою з сильними традиціями централізації влади. Суттєві зміни в організації публічної адміністрації тут відбулися в результаті розпочатих у 80-х рр. реформ децентралізації. У 1982 р. в державі уперше за всю її історію було створено регіони, на рівні яких і сьогодні функціонують державні органи влади та органи місцевого самоврядування. У результаті тогочасної реформи збільшилася автономія та підвищилася відповідальність органів місцевого самоврядування за місцевий розвиток, широкі повноваження префекта було змінено на контрольні функції, у тому числі щодо дотримання законодавства органами місцевого самоврядування.

Через 30 років, а саме в 2012 р. прийнято рішення про новий етап реформи децентралізації, головними результатами якої є більше задоволення потреб громадян та кращий контроль державних витрат. Ключовими завданнями визначено створення робочих місць, мобілізація ресурсного потенціалу держави, забезпечення соціальної й територіальної згуртованості. І для цього є певні підстави. Наприклад, з більш як 36 тис. територіальних громад майже 30 тис. мають чисельність населення у середньому по 100 осіб. Відповідно, витрати держави на їх утримання й загалом спроможність вирішувати місцеві

проблеми неадекватні сучасним викликам та можливостям. Тому планується укрупнювати територіальні громади. Нині ж громади через свою неспроможність активно використовують інструменти міжмуніципальної взаємодії.

Планується збільшити роль регіонів і міст у розвитку держави. Наразі з метою економії державних витрат, поліпшення економічного стану територій та полегшення координації між органами публічної влади прийнято рішення з 22 регіонів зробити 13, створено 10 нових міст (Бордо, Брест, Гренобль, Лілль, Монпельє, Нант, Ренн, Руан, Тулуза, Страсбург), для чого вже здійснено всі обґрунтування. Також планується надати більше повноважень регіонам щодо впливу на економіку, науку та освіту. Разом з тим, як свідчать документи, сьогодні Франція все ще знаходиться в процесі розробки нової моделі розвитку та відповідної організації публічної влади⁴⁷.

Загалом нова реформа місцевого самоврядування спрямована на розмежування повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, ефективність публічного врядування, сприяння місцевим ініціативам та рішень місцевих громад щодо свого внеску в економічне зростання та зайнятість, забезпечення рівних умов функціонування територій. Особлива роль відводиться регіональним та міським органам місцевого самоврядування, які мають стати локомотивами змін. Пріоритетами їх діяльності визначено: конкурентоспроможність та економічний розвиток територій (через посилення підтримки бізнесу, наукових досліджень, інновацій, трансферу технологій та кластерів), спрощення відносин з бізнесом та населенням.

В межах чинного до 2015 р. законодавства органи місцевого самоврядування комун мали повноваження з міського планування, докілья, економічного розвитку, освіти і культури, утримання та ремонту муніципальних доріг, громадського порядку тощо.

За органами місцевого самоврядування департаменту у Франції закріплено повноваження щодо: соціального захисту та охорони здоров'я; міського планування, благоустрою; освіти й культури; економічного розвитку; докілья.

Органи регіонального самоврядування відповідальні за такі сфери як: економічний розвиток регіону; землекористування та планування; транспорт; освіта, культура, програми перепідготовки кадрів; утримання та спорудження середніх шкіл; охорона здоров'я; управління європейськими структурними фондами.

**Досвід
розподілу
повноважень у
Польщі**

У процесі приєднання до ЄС у Польщі були здійснені радикальні зміни усієї системи публічного управління, які стосувалися як вищих органів державної влади, так і організації влади на місцях. Прийняття нової Конституції 1997 р., законів “Про організацію та порядок роботи Ради

⁴⁷ Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.action-publique.gouv.fr/files/pjl-notre-2014.pdf>

міністрів і сфери діяльності міністрів” від 8 серпня 1996 р. та “Про сектори урядової адміністрації” від 4 вересня 1997 р. забезпечили чітке розмежування повноважень між гілками влади, насамперед у трикутнику президент – рада міністрів – сейм.

До сфери повноважень президента належать, перш за все, питання зовнішньої політики та національної безпеки, а Рада міністрів та органи виконавчої влади зосередили у своїх руках усі повноваження у сфері внутрішньої політики. Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, які не закріплені Конституцією або законами за органами інших публічних влад⁴⁸.

Реформування влади на місцях відбувалося у два етапи. Перший крок на шляху реформування цієї системи – це прийняття закону “Про гмінне самоврядування” від 8 березня 1990 р., яким запроваджувалася незалежна базова одиниця територіального самоврядування – гміна. Другий етап реформи пов’язаний з прийняттям 5 червня 1998 р. законів “Про повітове самоврядування”, “Про самоврядування воєводств”, “Про урядову адміністрацію в воєводстві”.

У результаті адміністративної реформи 1999 р. найбільшими територіальними утвореннями в Польщі стали 16 воєводств, на рівні яких діють як органи самоврядування, так і державні адміністрації. Завдання урядової адміністрації у воєводстві виконують воєвода (представник Ради міністрів у воєводстві, керівник органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування у воєводстві), органи урядової адміністрації прямого і подвійного підпорядкування, органи територіального самоврядування, староста повіту, інші суб’єкти, якщо завдання урядової адміністрації, які виконуються через них, впливають з окремих законів або з досягнутої домовленості.

Воєвода відповідає за реалізацію урядової політики на теренах воєводства, зокрема:

- пристосовує до місцевих умов загальні цілі політики уряду, координує і контролює виконання завдань, що впливають із них;

- забезпечує взаємодію всіх організаційних ланок урядової адміністрації та самоврядування у воєводстві і керує їх діяльністю у сфері запобігання загрози життю, здоров’ю або майну чи загрозам середовищу, безпеці держави і підтриманню громадського порядку, охорони громадянських прав, запобігання надзвичайним ситуаціям і усунення їх наслідків на засадах, що окреслені в законах;

- оцінює стан протиповеневого забезпечення воєводства, опрацьовує операційний план охорони проти повеней, а також оголошує і припиняє протиповеневу готовність і тривогу;

- виконує і координує завдання у сфері оборони і безпеки держави, а також кризові розпорядження, що впливають з окремих законів;

⁴⁸ Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевих органів виконавчої влади в Польщі [Електронний ресурс] / Л.Л.Прокопенко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Вип. 1 (3). – 2010. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pllvvp.pdf>

- подає Раді міністрів через міністра, відповідального за справи публічної адміністрації, проекти урядових документів щодо справ воєводства;
- виконує інші завдання, передбачені законами або поставлені Радою Міністрів чи головою уряду, у т.ч. державного контролю.

На сьогодні згідно з Конституцією Польщі територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією або законами за іншими державними органами. При цьому власні завдання місцевого самоврядування визначено як публічні, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, а їхня реалізація забезпечується часткою публічних доходів. Згідно з нормами Конституції органи місцевого самоврядування на підставі та в межах повноважень, що містяться в законі, встановлюють акти місцевого права, обов'язкові на території діяльності цих органів.

Самоврядування воєводства визначає стратегію розвитку воєводства. Воно виконує завдання місцевого значення в таких галузях: освіта (в тому числі вища), санітарно-просвітня робота й охорона здоров'я, громадська безпека, обороноздатність. Органами самоврядування воєводства є: воєводський сеймик і правління воєводства.

Повіт (поселення, що налічує понад 100 000 жителів) виконує публічні завдання, що за своїм характером виходять за межі компетенції гмін, у таких сферах: народна освіта, санітарно-просвітня робота й охорона здоров'я, соціальна допомога, сімейна політика, допомога інвалідам, громадський транспорт і дороги, культура.

Гміна виконує громадські завдання від свого імені й під власну відповідальність. Вона також може створювати допоміжні адміністративні одиниці. Компетенція гміни охоплює всі публічні справи місцевого значення, які законом не віднесено до компетенції інших суб'єктів. До завдань гміни належить задоволення потреб відповідного співтовариства, зокрема: благоустрій території, розпорядження земельними ділянками, охорона середовища, утримання й розвиток гмінних дорог, вулиць, мостів, організація дорожнього руху, водопостачання, забезпечення функціонування громадського транспорту, охорона здоров'я та інші⁴⁹.

Сьогодні в Польщі досить поширеним є міжмуніципальне співробітництво, найбільш поширене воно щодо транспортного сполучення та переробки відходів.

Отже, європейський досвід децентралізації влади є важливим для України, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень між органами публічної адміністрації.

⁴⁹ Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О.Фролов // Віче. – 2011. – №14. – С. 19-23.

9. ОБ'ЄДНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЗГІДНО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Концепція багаторівневого управління (Multi-level governance) виникла на початку 90-х рр. ХХ ст. у результаті вивчення процесів європейської інтеграції, що відбувалися на міжнародному, національному, регіональному, місцевому та локальному рівнях. Її цінність для практики державного управління полягає насамперед в узгодженні інтересів, повноважень та дій усіх органів публічної влади, а також інших структур для досягнення спільних цілей щодо суспільного розвитку.

**Поняття
“багаторівневого
управління”**

Білою книгою про багаторівневе управління, схваленою Комітетом регіонів ЄС у 2009 р., **поняття “багаторівневе управління”** визначено як *скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві і спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС⁵⁰.*

Так, перш до кола його суб'єктів не включалися інститути громадського суспільства, але вже скоро ситуація змінилася і їх значна роль у процесі формування й реалізації політичних рішень була визнана на усіх рівнях. Слід зауважити, що спочатку ЄС не розглядав цю концепцію й у контексті територіального управління.



Хартією багаторівневого управління в Європі, що схвалена Комітетом регіонів ЄС 20 лютого 2014 р.⁵¹, головний акцент робиться саме на місцевому і регіональному рівнях, які є ключовими для узгодження й реалізації повноважень суб'єктами усіх рівнів.

Сьогодні Комітет закликає міста і регіони гуртуватися та сприяти налагодженню взаємодії між собою та з усіма суб'єктами, які впливають на їх розвиток (громадськими організаціями, університетами, представниками громадянського суспільства тощо).

**Поняття
“багаторівневого
територіального
управління”**

Багаторівневе територіальне управління загалом можна розглядати як діяльність, здійснювану органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою забезпечення прав і свобод її громадян, організації виробництва, розміщення

⁵⁰ The Committee of the regions' white paper on multilevel governance, 17 and 18 June 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>

⁵¹ Charter for Multilevel governance in Europe, 20 February 2014 : Document of Committee of the Regions (CoR) EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>

та розвитку продуктивних сил, узгодження різноманітних груп інтересів, забезпечення соціально-економічного розвитку і т.д.

Відповідно, *інтегрована багаторівнева модель територіального управління* передбачає своєрідні інтерактивні рамки, в яких різноманітні актори різних рівнів управління беруть активну участь у формуванні та реалізації політики щодо розвитку територій – регіонів, міст, селищ, сіл, їх об'єднань, функціональних зон, використовуючи для цього різні організаційні та фінансові інструменти.

При цьому адміністративно-територіальний поділ держави окреслює адміністративні межі такої діяльності, забезпечує системний підхід до розвитку адміністративно-територіальних одиниць та оптимізує спільні управлінські дії.

*Ключові характеристики багаторівневого управління*⁵²:

1) його реалізують інституції не лише публічного управління усіх рівнів, а й громадського сектору, навіть окремі особи, але у співпраці, а саме за мережевим підходом;

2) у процесі розв'язання будь-якої суспільної проблеми відбувається взаємне визнання різними інституціями різних рівнів того факту, що їхні інтереси і компетенції щодо цієї проблеми перетинаються, а отже це потребує узгодження цих інтересів та дій, а зрештою об'єднання ресурсів на розв'язання проблеми;

3) в його основі – принцип субсидіарності, а тому багаторівневе управління є неможливим без децентралізації влади в державі та розвитку громадської активності;

4) оскільки будь-яка управлінська проблема має територіальну ознаку, а часто вона не збігається з адміністративними межами території, то в моделі багаторівневого управління майже неможливо з'ясувати кількість функціональних територій, на яких реалізуються відповідні інтегративні управлінські рішення;

5) його становлення пов'язане з відкритістю усіх суспільних інститутів;

6) відповідні йому колективне прийняття й реалізація управлінських рішень зумовлюють зміну та навіть втрату повноважень для окремих органів публічного управління;

7) враховуючи, що цільова інтеграція щодо певних суспільно значущих проблем має різні аспекти (просторові, функціональні, організаційні, інституційні), межі об'єктів управління і вплив суб'єктів багаторівневого управління розмиваються, тобто майже неможливо встановити, кому саме належить ключова роль у їх розв'язанні, завдяки яким інструментам і т.д.;

8) невід'ємним його елементом у процесі становлення стає поява “мультиінструментів”, тобто інструментів, які формуються й реалізуються різними акторами (наприклад, у 2014 р. на рівні ЄС були укладені угоди про

⁵² Дегтярьова І.О. Багаторівневе управління територіальним розвитком: сутність та напрями формування в Україні / І.О.Дегтярьова, В.М.Вакулєнко // Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : матеріали II Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 22-23 квітня 2015 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2015. – С.132–137.

партнерство щодо можливості об'єднувати фінансові інструменти з різних структурних фондів в один “мультифонд” (“multi-fund”) для реалізації комплексних програм розвитку регіонів);

9) супроводжується постійно конкуруючими цілями різних зацікавлених сторін приватного, громадського та публічного секторів;

10) фрагментація процесу прийняття рішень, без якої неможливе це управління, потребує постійних інституціональних / управлінських інновацій.



Головною проблемою формування ефективного багаторівневого територіального управління є постійне узгодження інтересів і координація дій суб'єктів щодо розвитку територій шляхом оперативного розв'язання конкретних управлінських проблем.

Для узгодження інтересів і дій в країнах ЄС використовується “метод відкритої координації” (Open Method of Coordination) як універсальний метод багаторівневого управління. Етапи відкритого методу координації:

- визначення заінтересованими сторонами спільних цілей;
- розробка показників та критеріїв досягнення цілей;
- підготовка спільних багаторівневих стратегій та проектів;
- підготовка спільних доповідей на європейському рівні;
- оцінка проектів;
- взаємне навчання⁵³.



У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року⁵⁴ зазначається, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися серед іншого на засадах багаторівневого управління.

Для реального формування багаторівневого територіального управління в Україні необхідно здійснити багато заходів, але насамперед такі:

- визначити відповідні цілі та його модель на національному рівні;
- забезпечити відкритість державної, регіональної та місцевої політики;
- зміцнювати інституційний потенціал регіонального управління та місцевого самоврядування, перш за все інвестувати ресурси в навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо здобуття ними компетенцій з формування багаторівневої політики;
- забезпечити обмін знаннями та досвідом реалізації ініціатив багаторівневого характеру;
- посилювати організаційно-комунікаційну спроможність органів публічної влади, місцевих і регіональних громадських об'єднань, у тому числі стимулювати розвиток відповідних знань та вмінь у їх персоналу;

⁵³ Tasan-Kok T. Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe / T.Tasan-Kok, J.Vranken Hague (Netherlands) : European Urban Knowledge Network. – 2011. – P. 53.

⁵⁴ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Уряд. кур'єр. – 3 верес. 2014 р. –№ 160.

– розробити та інституціалізувати достатню кількість інструментів і технологій для узгодження інтересів та координації дій щодо розв'язання проблем територіального розвитку; проаналізувати, які з державних інструментів можуть бути інтегровані з метою забезпечення комплексного розвитку регіонів (формування “мультиінструментів”);

– підтримувати місцеві та регіональні ініціативи щодо реалізації проектів на засадах багаторівневого управління;

– стимулювати створення і підтримувати функціонування мережі органів публічного управління, що забезпечують розвиток території;

– розробляти регіональні та місцеві стратегії розвитку таким чином, щоб у них пов'язувалися між собою економічні, соціальні та екологічні проблеми для сталого розвитку та конкурентоспроможності території;

– політику будувати згідно потреб територіальних громад, які слід визначати на місцевому рівні і доводити до відома регіонального та національного рівнів;

– використовувати вже апробовані європейські методи багаторівневого управління, а не намагатися розробляти їх з початку;

– стимулювати появу та реалізацію договірних повноважень органів публічної влади.

Зрозуміло, що це не вичерпний перелік заходів щодо запровадження багаторівневого територіального управління в державі, однак навіть вказані заходи дозволяють нам уявити про надзвичайну складність цього процесу.

Розвиваючись, усі держави приходять до усвідомлення важливості багаторівневого управління суспільно важливими справами, та розвитку зумовлених його становленням договірних прав та об'єднаних повноважень.

ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА КОНТРОЛЮ ЗНАТЬ

1. Що означають категорії “централізація” і “децентралізація”?
2. Назвіть основні форми і типи децентралізації.
3. Назвіть головні переваги та недоліки децентралізації.
4. Розкрийте поняття повноважень органів місцевого самоврядування та назвіть їх види.
5. Які етапи реформування територіальної організації влади передували сучасній реформі децентралізації влади в Україні? Чому, на Ваш погляд, досі не відбувалися системні зміни в організації публічної влади на місцях?
6. Чи достатні передумови для децентралізації влади в Україні? Чому?
7. Які основні законодавчі та нормативно-правові акти складають основу для реформи децентралізації влади в Україні?
8. Назвіть основні вектори реформи територіальної організації влади в Україні.
9. Які основні документи окреслюють модель трансформації системи територіальної організації влади в Україні?

10. Розкрийте цілі, завдання і принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні.

11. Які інституції забезпечують реформу децентралізації в влади в Україні?

12. Як зміняться повноваження місцевих органів виконавчої влади після реформи?

13. Назвіть повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня в новій моделі організації влади в Україні.

14. Розкрийте суть контрольно-наглядових функцій органів публічної влади.

15. Який базовий принцип покладено в основу правового регулювання функцій та повноважень публічної адміністрації європейських держав?

16. Опишіть досвід європейських країн щодо розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

17. У чому полягає сутність нової реформи територіальної організації влади у Франції? Чим вона відрізняється від української реформи?

18. Досвід децентралізації влади яких країн може бути корисним для сучасної України. Чому?

19. Дайте визначення поняття багаторівневого управління та обґрунтуйте його значення для забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

20. Обґрунтуйте значення взаємодії між органами публічної адміністрації та громадянським суспільством у процесі децентралізації влади.

ПРОГРАМА ТРЕНІНГУ

“РОЗПОДІЛ ФУНКЦІЙ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ ЗГІДНО МОДЕЛІ “БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ”

Програма тренінгу розрахована на посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців регіональних, місцевих і центральних органів виконавчої влади, представників громадськості.

Мета тренінгу – формування у учасників тренінгу знань та вмінь щодо визначення узгоджених повноважень та проектування спільних заходів у процесі вирішення конкретних місцевих проблем.

9:00 – 10:30	Знайомство та виявлення очікувань учасників тренінгу
10:30 – 11:30	Інтерактивна лекція “Вирішення проблем місцевого значення згідно моделі “багаторівневого управління”
11:30 – 13:00	Робота в групах - практична вправа “Ідентифікація базових елементів моделі “багаторівневого управління” щодо конкретної місцевої проблеми” <i>Завдання групам:</i> 1) визначення конкретної місцевої проблеми для розробки рішення/проекту та обґрунтування її значення для подальшого розвитку територіальної громади;

	<p>2) визначення суб'єктів різних рівнів (державних і недержавних), які зацікавлені, або можуть бути зацікавлені у розв'язанні вказаної проблеми;</p> <p>3) визначення загальної мети щодо розв'язання проблеми;</p> <p>4) презентація проміжних результатів роботи;</p>																														
13:00 – 14:00	Перерва на обід																														
14:00 – 15:30	<p>Продовження роботи в групах:</p> <p>5) визначення узгодженого переліку завдань/функцій суб'єктів щодо розв'язання проблеми за формою:</p> <table border="1" data-bbox="379 555 1453 1048"> <thead> <tr> <th></th> <th>Суб'єкт 1</th> <th>Суб'єкт 2</th> <th>Суб'єкт 3</th> <th>Суб'єкт ...</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Завдання 1</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Завдання 2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Завдання 3</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>...</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Завдання N...</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>6) обґрунтування гіпотези, кому з суб'єктів має належати роль координатора дій усіх інших суб'єктів;</p> <p>7) презентація проміжних результатів роботи;</p>		Суб'єкт 1	Суб'єкт 2	Суб'єкт 3	Суб'єкт ...	Завдання 1					Завдання 2					Завдання 3					...					Завдання N...				
	Суб'єкт 1	Суб'єкт 2	Суб'єкт 3	Суб'єкт ...																											
Завдання 1																															
Завдання 2																															
Завдання 3																															
...																															
Завдання N...																															
15:30 – 16:30	Перерва																														
16:30 – 17:00	<p>Продовження роботи в групах:</p> <p>8) обґрунтування спроможності суб'єктів реалізувати запропоновані завдання (знання, фінансові ресурси, досвід тощо) та уточнення завдань;</p> <p>9) розробка показників/критеріїв успішного вирішення проблеми;</p> <p>10) презентація результатів роботи.</p>																														
17:00 – 17:30	<p>Індивідуальна робота / робота в міні-групах (кількість визначається виходячи з кількості визначених суб'єктів) з метою визначення мотивації суб'єктів реалізувати розроблені учасниками тренінгу завдання.</p> <p>Рольова гра – виступ від імені суб'єкта з промовою про інтерес та загальну готовність вирішувати проблему.</p>																														
17:30 – 18:00	Підведення підсумків.																														

ВИСНОВКИ

Ефективна система управління державою передбачає оптимальне співвідношення децентралізації і централізації влади. Водночас враховуючи, що більшість суспільних проблем мають локальний характер, то і вирішуватися вони мають на місцевому рівні, а саме згідно принципу субсидіарності. Невипадково загальною світовою тенденцією є децентралізація влади.

У європейських країнах реформи децентралізації здійснюються з періодичністю приблизно 20-30 років, починаючи з 50-х рр. При цьому головними завданнями реформ є більше задоволення потреб громадян, економічний розвиток територій та кращий контроль за державними і муніципальними витратами. Наразі розпочалася чергова реформа у Франції, яка як і в Україні, передбачає укрупнення територіальних громад та збільшення обсягу повноважень регіональних органів місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів.

Загалом же реформування адміністративно-територіального устрою в державах ЄС спрямоване передусім на надання якісних публічних послуг та створення сприятливих умов для життєдіяльності населення і ведення бізнесу.

Зважаючи на неможливість подальшого функціонування централізованої системи влади в державі та спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, в 2014 р. Україна оголосила курс на децентралізацію влади. Хоча потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася в державі на усіх рівнях вже майже як 20 років, спроби його здійснити досі не були успішними. Сьогодні ж децентралізація – це вже не просто бажання поліпшити публічне управління, а необхідна передумова виходу держави з кризового стану, розв'язання низки соціально-економічних проблем та забезпечення подальшого сталого розвитку держави та її територій.

Ефективність перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різного рівня адміністративно-територіального устрою залежить від низки чинників, ключовими серед яких є такі, як ступінь автономії органів місцевого самоврядування, ефективний державний контроль за дотриманням органами публічної влади вимог Конституції та законів України, залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією.

З розвитком системи публічного врядування, потребою економії публічних коштів та з ускладненням соціально-економічних проблем виникає необхідність не лише чіткого розмежування, а й об'єднання повноважень усіх органів публічної влади, а також і недержавних структур для вирішення спільних проблем шляхом укладання угод про спільну діяльність та партнерство. Так, особливої актуальності набуває багаторівневе управління комплексним територіальним розвитком. Урахування цього факту в подальших кроках на шляху децентралізації влади в Україні сприятиме економічності та результативності системи організації влади в державі.

ГЛОСАРІЙ

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням. В Україні проведення адміністративної реформи пов'язується із створенням нової системи державного управління.

Адміністративно-територіальна одиниця – це частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій – зумовлена географічними, природними, історичними, економічними, етнічними, культурними, соціальними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку всієї території держави. Такий поділ зумовлений потребою в представництві державної влади на окремих територіях, певна географічна віддаленість яких від політичного центру держави унеможливорює як безпосередню реалізацію завдань і функцій вищих органів державної влади, так і забезпечення зворотного зв'язку у відносинах між державною владою і громадами цих територій.

Багаторівневе територіальне управління – це діяльність, здійснювана органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів на основі узгодження різноманітних груп інтересів щодо забезпечення прав і свобод її громадян, організації виробництва, розміщення та розвитку продуктивних сил та ін. на певній території.

Власні повноваження органів місцевого самоврядування – це законодавчо закріплені права і обов'язки, які не віднесені до компетенції іншого органу публічної влади.

Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Делегування повноважень – наділення повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу.

Децентралізація – процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади

до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); ослаблення або скасування централізації.

Європейська хартія місцевого самоврядування – загальноєвропейський документ, прийнятий у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р., в якому визначені сучасні демократичні принципи розбудови місцевого самоврядування. Під останнім розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних прав і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення. Вона визначає сфери компетенції місцевого самоврядування, які в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання в межах компетенції органів місцевого самоврядування.

Інструмент – засіб впливу на об'єкт.

Концепція – певний спосіб розуміння, трактування якого-небудь предмета, явища, процесу, всебічний погляд на предмет тощо, загальний задум, керівна ідея для систематичного висвітлення.

Міжмуніципальне співробітництво – відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб і, відповідно, певну політичну, юридичну та фінансову автономію (згідно з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування).

Місцева влада – вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, що функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. В Україні склалися дві системи місцевої влади: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями.

Місцева державна адміністрація – місцевий орган виконавчої влади (обласна і районна державна адміністрація), що в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцева державна адміністрація – єдиноначальний орган виконавчої влади загальної компетенції, повноваження якого реалізуються одноособово його керівником – головою державної адміністрації.

Місцева рада – представницький орган місцевого самоврядування, який обирається населенням територіальної громади, чи об'єднання територіальних громад та відповідно до законодавства наділяється правом представляти їхні інтереси і приймати від їх імені рішення. В Україні обираються сільські, селищні, районні в місті, міські, районні, обласні ради.

Місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства.

Місцевий бюджет – сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад. Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають доходну й витратну частини, в їх основу покладено принципи збалансування тощо.

Моніторинг – це постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному або запланованому результату.

Органи місцевого самоврядування – органи, які обираються безпосередньо населенням та (або) утворюються представницьким органом муніципального утворення і наділені власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення.

Органи публічної влади – центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування – сукупність прав і обов'язків територіальних громад; сільських, селищних, міських рад; сільських, селищних, міських голів; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; районних та обласних рад і їх голів; районних у містах рад, утворених ними виконавчих органів та їх голів, закріплених за ними у встановленому законом порядку для здійснення покладених на них функцій.

Повноваження, передані на договірній основі – це права та обов'язки, які набуті внаслідок укладених угод про спільну діяльність та партнерство.

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг.

Публічна адміністрація – єдина система публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що поставили перед суспільством у цілому.

Регіон – визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Регіональне управління – система цілеспрямованого впливу суб'єктів управління регіональним розвитком (Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування) на суспільно-політичні, соціально-економічні, гуманітарні процеси у межах регіону з метою отримання очікуваного синергетичного позитивного ефекту.

Регіональний розвиток – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей прогресивного цивілізаційного розвитку.

Сталий розвиток (англ. sustainable development) – концепція, згідно з якою природні ресурси планети мають використовуватися людством за умови збереження навколишнього середовища та забезпечення потреб майбутніх поколінь у ресурсах.

Стратегія – довгостроковий курс розвитку суб'єкта, загальний, всебічний план досягнення цілей.

Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

Централізація – безперервна постійно діюча та достатньо стійка підлеглість кожної ланки системи управління вищим органам управління, що виявляється як концентрація на верхньому рівні керівництва владних повноважень, необхідних для вироблення і впровадження важливих рішень.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Уряд. кур'єр. – 3 верес. 2014 р. – № 160.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М.Бориславська, І.Б.Заверуха, А.М.Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнар. док. Від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/>
5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, В.В.Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 13-15.
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют.2015 № 156-VIII // Голос України. – 04 берез. 2015 р. - № 39.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Уряд. кур'єр. – 11 квіт. 2014 р. – № 67.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Уряд. кур'єр. – 11 квіт. 2014 р. – № 67.
9. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3538/Porivnyalna_tablutsya.pdf
10. Сайт реформи децентралізації влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>

В. Г. Бодров, С. А. Дяченко

**БЮДЖЕТНА ТА ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗМІЦНЕННЯ МАТЕРІАЛЬНО-
ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Навчально-методичні матеріали

УДК 336.1/5:338.244.47

Б75

*Схвалено Науково-методичною радою
Національної академії державного управління при Президентові України (протокол
№ 48 від 18 травня 2015 р.)*

А в т о р и:

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України;

С. А. Дяченко, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

У п о р я д н и к

В. М. Гаврилюк, начальник управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головний бухгалтер Національної академії державного управління при Президентові України.

Р е ц е н з е н т и:

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Навчально-методичні матеріали присвячені проблемам розвитку бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні та її фінансовому забезпеченню.

Розкрито сутність процесу децентралізації, охарактеризовано основні принципи бюджетної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Здійснено критичний аналіз існуючого нормативно-правового регулювання питань бюджетної децентралізації. Охарактеризовані шляхи реформування місцевого самоврядування та системи міжбюджетних відносин України. Розкрито сутність місцевих запозичень як додаткового джерела наповнення місцевих бюджетів. Виявлено найпоширеніші помилки щодо управління місцевим боргом. Запропоновано можливі напрями розвитку ринку місцевих запозичень для ефективного його функціонування.

Для слухачів Національної академії, управлінців органів місцевого самоврядування, викладачів, науковців, аспірантів, усіх, хто цікавиться питаннями бюджетної та фінансової децентралізації.

УДК 336.1/5:338.244.47

© Бодров В. Г., Дяченко С. А., 2015

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

ПЕРЕДМОВА

Актуальність вивчення проблематики бюджетної та фінансової децентралізації під час тематичного короткотермінового семінару визначається тим, що такі знання є необхідною передумовою успішної професійної діяльності кожного фахівця у сфері державного управління. Впродовж останніх двох десятирічь питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Проте реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. Тому саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист населення. Фінансовою основою діяльності органів самоврядування є місцеві бюджети, саме тому важливим постає питання на скільки змінилися умови формування та використання їх фінансових ресурсів у контексті внесення змін до бюджетного та податкового законодавства в 2014-2015 роках і вектору на децентралізацію.

Методичні рекомендації для слухачів аналізують нову нормативно-законодавчу базу щодо механізму формування та використання місцевих бюджетів. Їх мета полягає у вивченні природи місцевих фінансів, визначенні їх місця і ролі в економічному розвитку країни, вивченні порядку формування і

використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації.

Проведення економічних реформ, перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки докорінно змінили функціонування місцевих фінансів в Україні та відносини між органами державної влади різного рівня і муніципальними органами управління. Досягнення позитивних підсумків в системі місцевих фінансів можливе шляхом реформування територіальної організації влади, місцевого самоврядування та бюджетно-фінансової системи України. А це потребує підготовки державних управлінців, які мають ґрунтовні теоретичні знання і практичні навички, можуть розробити план дій щодо проведення необхідних змін у вітчизняній моделі місцевих фінансів, послідовно та відповідально втілювати його в життя.

Проведення семінару зорієнтовано на засвоєнні слухачами Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії теоретичних основ бюджетної та фінансової децентралізації; правильному розумінні закономірностей у сфері фінансових відносин місцевих органів влади, вивченні проблем реформування місцевих фінансів в процесі ринкової трансформації вітчизняної економіки; визначенні напрямів розбудови місцевих фінансових інститутів при проведенні економічної політики місцевих органів самоврядування.

Навчальна стратегія дисципліни базується на поєднанні аудиторної та самостійної навчально-пізнавальної роботи слухачів. Особлива увага приділяється активним, проблемно-орієнтованим методам навчання.

ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО МАТЕРІАЛУ

ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Прозорість та оптимальність децентралізації як передумови ефективного функціонування місцевих фінансів

Аналізуючи бюджетну політику України за роки незалежності, можна констатувати стабільний напрямок до децентралізації бюджетних коштів та повноважень. Такий стан справ у бюджетній політиці має не тільки Україна. Останнім часом країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою провадять політику бюджетної децентралізації з метою зміни співвідношення ступеня впливу центральних і місцевих органів державної влади на макроекономічну ситуацію. Тривалий час у більшості цих країн фактично існувала монополія центрального уряду на виробництво товарів і послуг. Порівнюючи рівень фіскальної децентралізації у високорозвинених країнах (серед яких є як унітарні, так і федеративні держави) та в країнах з низьким рівнем розвитку, економісти дійшли висновку, що децентралізація та економічне піднесення є висококорельованими категоріями, причому їхній взаємозв'язок має характеризуватися позитивним коефіцієнтом.

Проблемі децентралізації фінансових ресурсів та повноважень присвячено багато досліджень науковців як в Україні, так і за кордоном, але жоден з них не розкрив критерій визначення оптимального рівня централізації чи децентралізації бюджетних коштів у доходній частині місцевого бюджету. Важко знайти відповідь на питання про оптимальний рівень децентралізації в Україні та межу доцільності проведення Україною такої політики формування доходної бази місцевих та державного бюджетів. Дати відповідь на запитання «Що ж краще: бюджетна централізація чи децентралізація?» покликана теорія фіскального федералізму. Фіскальний федералізм є одним з головних об'єктів дослідження економіки державного сектору та відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів.

Критичний аналіз визначення поняття «*децентралізація*» у працях вчених доводить, що децентралізацією є комплекс явищ, складові якого різні науковці визначають неоднаково. Основою є визначення її у світлі взаємозв'язків між центральним та субнаціональними (місцевими урядами про їх різні повноваження (фіскальні політичні адміністративні тощо). За американським вченим Міхаелем Беллом *децентралізація* – це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової. Початком децентралізації є те, що ці повноваження мають власний вимір та власні цілі. Саме тому необхідністю постає поглиблення терміну

«бюджетна децентралізація». Трактують даного поняття як процесу передачі частини прав, компетенцій відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади органам місцевого самоврядування, що застосовується у вітчизняній фінансовій термінології не повною мірою відображає його фінансову суть. Зарубіжна фінансова наука визначає це поняття ширше, воно не обмежується цими рамками і означає, що бюджетною децентралізацією (*fiscal decentralization*) є мобілізація фінансових ресурсів у доходній частині місцевих бюджетів. Таким чином, під *бюджетною децентралізацією* слід розуміти будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування.

У теоретичному аспекті крім визначеної вище *бюджетної децентралізації* слід розглядати її як спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової і яка є доцільною за умови досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів місцевих бюджетів та фінансуванням делегованих повноважень.

Запропоновані трактування бюджетної децентралізації дозволяють її класифікувати за ознакою типології відносно певної моделі економіки: делегування, деволуція та децентралізація.

Положення про *делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування* передбачає передачу деяких повноважень для виконання місцевій владі від імені центральної влади, при чому фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечуються державою шляхом виділення трансфертів. Делегування має місце за будь-якого стану розвитку економіки країни, але переважає у державах з адміністративно-командною моделлю економіки, де є високий рівень зосередження фінансових ресурсів саме у державному бюджеті. Окрім того, передбачає відсутність бюджетного самофінансування органів місцевого самоврядування та оприлюднення звіту про виконання їх бюджету при фінансуванні делегованих повноважень.

Деволуція – це проміжна ланка від централізації до децентралізації, характерна для перехідного періоду, коли органи місцевого самоврядування фінансують і відповідають за надання певних державних послуг у межах такого фінансування із державного бюджету. Як правило, це стосується задоволення соціальних потреб.

Децентралізація передбачає зосередження фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування для фінансування ними делегованих повноважень. Крім того, у регіонах мають бути створені спеціальні служби чи органи, де до прийняття урядових рішень залучаються громадяни. В Україні таку компетенцію мають представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та обраний сільський, селищний або міський голова.

В економічно розвинених країнах, крім представницьких органів, широко розвинена структура непартійних організацій, які беруть активну участь в управлінні певною територією та можуть впливати на прийняття чи скасування певних рішень представницьких органів шляхом опитування громадян, акцій протесту, демонстрацій, мітингів, тощо. Таким чином, децентралізація властива для країн з розвинутою ринковою економікою. Причому, серед цих уточнених понять деволуція у різних країнах триває різний час, в залежності від економічного розвитку, політичних та культурних уподобань тієї чи іншої країни. Але результатом проведення політики деволуції є або централізація або децентралізація фінансових ресурсів в центральному чи в місцевих бюджетах.

Традиційна *теорія фіскального федералізму* дає набір рекомендацій для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та необхідних для їх виконання фіскальних інструментів. Наріжним каменем теорії бюджетного федералізму є *теорема про децентралізацію*: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то прийняття рішень щодо локального суспільного блага або ефективніше за централізацію, або, принаймні, не поступається їй з погляду ефективності. Централізація та пов'язана з нею стандартизація дуже часто дають змогу не тільки зменшити витрати адміністративного характеру, а й зробити дешевшим безпосереднє виробництво одиниці суспільного блага. Децентралізація державного сектору економіки доречна тоді, коли сприяє ефективнішому виконанню його функцій [62].

В економічній теорії прийнято розглядати локальні та загальнодержавні суспільні блага, виробництво яких і є однією з головних функцій держави. Природньо, що при виробництві загальнодержавних благ фіскальна децентралізація призведе до зниження економічної ефективності таких заходів. Надання суспільних благ на локальному рівні є ефективнішим при самостійному прийнятті рішень органами місцевого та регіонального управління.

Взаємозв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та економічним піднесенням економісти різних країн активно досліджують починаючи із середини 70-х років. Проте ще в 50-х роках англійські економісти Мартін та Льюїс зауважували, що «...слабкість місцевих органів влади у відносинах із центральними є одним із найпомітніших феноменів для країн, що розвиваються...». Дослідження інших науковців Джона Міксея та Марка Сандберга рівня фіскальної децентралізації у розвинутих країнах і країнах, що розвиваються, проведене у середині 80-х років, виявило тенденцію, яка цілком підтверджує висновки Мартіна та Льюїса. У 20 індустріально розвинутих країнах частка витрат центрального уряду у валових загальнодержавних витратах становить 65%, тоді як у 23 країнах, що розвиваються – 89%. Аналогічні результати дали й інші проведені дослідження. Проте з цього зовсім не випливає, що підвищення рівня фіскальної децентралізації автоматично

зумовить зростання темпів економічного піднесення та поліпшення добробуту нації. Навпаки, багато хто з економістів вважає, що фіскальна децентралізація державних фінансів є скоріше наслідком, а не причиною економічного зростання: «Децентралізація, найімовірніше, приходить після досягнення вищого рівня розвитку».

Проводячи політику фіскальної децентралізації або централізації, слід брати до уваги численні чинники економічного розвитку, серед яких не останню роль відіграють особливості державної політичної системи та історично сформованих взаємовідносин між її різними ланками.

Зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – актуальне завдання політики децентралізації державних фінансів України. Самоврядні ланки економіки повинні мати нормальні умови для господарської діяльності та бути зацікавленими у ефективному використанні всіх видів ресурсів, а місцеві влади – у стабільному економічному зростанні.

Місцеві ради у контексті нової політики деволюції мають самостійно визначати напрями використання коштів своїх бюджетів. Недоліком є те, що законодавство не встановлює конкретного переліку витрат, які повинні фінансуватися з місцевих бюджетів. У зв'язку з цим неможливо визначити, якою мірою закріплені за місцевими бюджетами доходи забезпечують потреби і в яких розмірах.

Послаблення центральної влади і водночас зростання ролі місцевих органів управління в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою є характерною ознакою останнього десятиріччя ХХ століття. Разом з тим слід зауважити, що докази того факту, що бюджетна децентралізація в цих країнах справді сприяє економічному піднесенню, практично відсутні як у вітчизняній, так і у світовій економічній літературі.

У взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України характерним є поділ повноважень на власні та делеговані. *Власні повноваження* виходять із суті місцевого самоврядування та виконуються здебільшого за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. *Ознакою делегованих повноважень* є те, що вони делегуються державою та виконуються за рахунок доходів від загальнодержавних податків і зборів, які розподіляються між державним та відповідним місцевим бюджетом, а також за рахунок надходжень із бюджетів інших рівнів (трансфертів) [39].

Але, на жаль, в законодавстві й досі залишається такий рудимент радянського типу влади, як тотожність функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування породжує накладки та дублювання, а з відси, і втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування [63]. Навіть під час

виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки фінансові ресурси перебувають під контролем держави.

І до сьогодні взаємовідношення між місцевими органами влади та центральним урядом переважно мають характер підлеглості, ніж взаємного співробітництва. Подрібнення місцевих органів влади ускладнює взаємовідносини між ними та національним урядом, бо перші часто занадто малі, щоб ефективно надавати всі громадські послуги на місцевому рівні. Місцеві бюджети не самостійні, місцеві органи влади залежать від державних асигнувань, субвенцій та інших фінансових впливань з регіонального або державних бюджетів.

Кожна з демократичних держав намагається забезпечити належний рівень функціонування місцевого самоврядування. Важливим питанням в цьому аспекті є стан фінансово-економічних засад місцевого самоврядування, яке зачіпає інтереси населення відповідної країни. В першу чергу йдеться про місцеві фінанси, які безпосередньо впливають на розвиток соціально-економічних процесів в адміністративно-територіальній одиниці. Напрямо, обраний Україною на децентралізацію управління, вимагає обґрунтованого підходу до формування системи місцевих бюджетів [58, с. 492].

Головним завданням міжбюджетного компонента Бюджетного кодексу є встановлення справедливого та неупередженого розподілу публічних фінансів. Бюджетний кодекс прагне досягти наступних фіскальних цілей:

- Окреслити чіткий розподіл видатків, що здійснюються, з одного боку між державою та місцевими бюджетами, а з іншого – між трьома видами місцевих бюджетів з метою посилення їх відповідальності за ефективність видатків і тим самим поліпшити ефективність видаткової політики. Коли органи влади будь-якого рівня чітко розуміють, за які суспільні послуги відповідають вони, посадові особи не зможуть більше перекладати на когось іншого провину за низьку ефективність видатків. Крім того, чіткий розподіл повноважень на здійснення видатків дозволить проводити співставлення видаткових потреб місцевих бюджетів, що необхідно для формульного визначення обсягів трансфертів.

- Забезпечити більшу стабільність і передбачуваність потоку коштів, які отримують місцеві бюджети з метою поліпшення бюджетного планування та усунення загроз подальшого нагромадження бюджетної заборгованості.

- З метою дотримання макроекономічної стабільності – встановити на стадії

- планування суворе бюджетне обмеження загального обсягу видатків місцевих бюджетів, що гарантуватиме спроможність уряду контролювати сумарні видатки при наданні достатньої свободи місцевим органам влади в плані вибору: як використати наявні в них бюджетні кошти.

- Створити більш дієві стимули для органів місцевого самоврядування до ефективного витрачання коштів, що забезпечується тим, що всі додаткові ресурси, одержані внаслідок ощадливого витрачання коштів, залишаються в їхньому розпорядженні.

- Звільнити місцеві бюджети від тягаря фінансування програм соціального захисту, що ухвалюються й контролюються центром. Аналіз виконання бюджетів за останні роки показує, що саме в цій галузі бюджетна заборгованість найвища, причому синусоїда виплат на соціальний захист дуже сильно коливається від регіону до регіону, і в деяких частинах країни мешканці мають вкрай неадекватне соціальне забезпечення.

- Здійснити вирівнювальні заходи, що дозволять забезпечити справедливий розподіл суспільних послуг між усіма бюджетами країни в такий спосіб, щоб місцеві органи влади мали приблизно однакові загальні доходні можливості для надання суспільних послуг, за які вони відповідають.

- Забезпечити простоту й об'єктивність розподілу трансфертів, зробивши їхнє визначення прозорішим, позбавивши учасників бюджетного процесу можливостей маніпулювати ними і спростивши механізм адміністрування трансфертів.

- Запровадити нові, поліпшені інституційні механізми, які забезпечать повне і вчасне виконання трансфертних зобов'язань.

- Встановити суворе обмеження суми боргу і запозичень державного і місцевих бюджетів.

- Запровадити казначейське обслуговування місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів.

Повноваження необхідно так розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптимального використання ресурсів країни. Це означає, що пропозиція суспільних благ і послуг повинна відповідати двом критеріям: відповідність видів та обсягів надаваних благ і послуг потребам та уподобанням економічних суб'єктів; економічна ефективність виробництва суспільних благ і послуг [56, с. 142].

1.2. Ідеологія фінансової автономії місцевих органів влади

Самоврядування територіальних колективів, її самостійність базується на фінансовій автономії. Питання забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування в Україні поки що не є достатньо розробленим. Що ж слід розуміти під поняттям «*фінансова автономія місцевих органів влади*»? Зміст терміну «*автономія*» має грецьке походження від понять, які можна перекласти так: «сам» і «закон». У буквальному розумінні це означає: сам пишу (приймаю) закони. Саме слово автономія розкриває зміст терміну

самоврядування і тісно з ним пов'язане. Термін «самоврядування» можна тлумачити як автономне функціонування будь-якої організації, у тому числі й територіальної. Це означає, що рішення організації, яка має автономію, приймаються її членами. Члени цієї організації свої справи вирішують спільно. В такій організації немає розриву між об'єктом і суб'єктом управління. Організація для управління справами створює свій апарат, не втрачаючи при цьому властивостей самоврядування.

Особливою формою автономії є фінансова автономія. *Фінансова автономія* - це самоврядування у сфері фінансів. *Фінанси місцевих органів влади* являють собою систему формування, розподілу та використання місцевою владою фінансових ресурсів для забезпечення покладених на неї функцій і завдань. Принцип автономності реалізується в тому, що таку систему кожен місцевий орган влади створює сам. Він обирає її модель, внутрішню структуру, визначає співвідношення між окремими елементами.

Фінансова автономія є основною формою реалізації принципів місцевого самоврядування. Фінансова автономія місцевих органів влади може розглядатися в контексті функцій, які покладаються на ці органи влади. У державі має бути чіткий розподіл функцій між рівнями влади. Відокремлення від завдань центральної влади завдань, що покладаються на місцеву владу, зумовлює потребу в таких фінансових джерелах, на які може впливати місцева влада. Саме такий підхід передбачає Європейська хартія про місцеве самоврядування. Країни, які підписали Європейську хартію мають визнавати органи місцевого самоврядування, уповноваженими приймати рішення, та користуються широкою автономією щодо компетенцій, порядку здійснення цих компетенцій і засобів, необхідних для виконання своєї місії.

Фінансова автономія місцевих органів влади – це фінансова незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Для ефективного розв'язання місцевими органами влади покладених на них завдань необхідна не тільки організаційна і адміністративна незалежність а й фінансова незалежність. Фінансова автономія місцевих органів влади є об'єктивно необхідною складовою, організованою за принципом розподілу функцій державної влади. Саме існування органів місцевого самоврядування ставиться під сумнів без фінансової автономії місцевих органів влади, а також державної влади, організованої за принципом розподілу функцій між її рівнями. У Європейській хартії місцевого самоврядування, у зв'язку і з цим наголошується що законні повноваження на виконання певних обов'язків не мають сенсу, якщо місцеві органи влади позбавлено необхідних для цього фінансових засобів [62].

У Європейській декларації прав міст, прийнятій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи наголошується, що громадяни європейських міст мають право на «фінансові механізми і структури, які

дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові засоби, необхідні для здійснення прав, визначених у цій Декларації».

У Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасницях Співдружності, прийнятій Міжпарламентською асамблеєю СНД, підкреслюється необхідність фінансової автономії місцевих органів влади. У статті 4 Декларації зазначається що законодавство про місцеве самоврядування має встановити права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень.

Фінансова автономія місцевих органів влади може бути реалізована лише за умови, що ці органи зможуть будувати власні фінансові системи на основі своїх рішень. Місцеві органи влади в межах закону та своїх повноважень, мають самостійно визначати свої видатки, доходи, способи формування доходів самостійно будувати відповідні фінансові інститути мати власну компетенцію в системі фінансових відносин.

Таким чином, головним критерієм який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Якщо такого права не передбачено в законодавстві то місцева влада фінансової автономії не має. Право прийняття рішень є загальною передумовою фінансової автономії місцевих органів влади [62].

Є ряд критеріїв на основі яких можна визначити масштаби та межі фінансової автономії місцевої влади. Передовсім це система прав, які визначають фінансову компетенцію місцевих органів влади:

- право на самостійну розробку, затвердження та виконання місцевого бюджету;
- право податкової ініціативи(право встановлення місцевих податків і зборів;
- право утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсій
- них та інших цільових фондів;
- право на залучення кредитних ресурсів право на надання кредитів і надання гарантій фізичним та юридичним особам за кредитами;
- право на встановлення цін і тарифів на продукцію та послуги комунальних підприємств;
- право на запровадження штрафів та інших фінансових санкцій;
- право на створення власних фінансово-кредитних установ;
- право участі в капіталі й доходах господарських підприємств;
- право на користування, володіння і розпорядження комунальною власністю, право розпорядження прибутками комунальних підприємств та

інших підприємств які перебувають у власності місцевих органів влади, та деякі інші права.

За різних умов місцеві органи влади можуть мати різні обсяги фінансової компетенції і таким чином, різні рівні фінансової автономії. Рівень фінансової автономії місцевих органів влади може бути визначено також системою кількісних показників:

- частка видатків на реалізацію власних повноважень;
- частка обов'язкових видатків;
- частка видатків для забезпечення делегованих повноважень;
- питома вага власних доходів питома вага власних і переданих (закріплених доходів);
- частка доходів від місцевих податків і зборів та незв'язаних субсидій;
- ступінь залежності від окремих доходних джерел;
- коефіцієнт податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної
- одиниці чи територіального колективу.

Кожен із перелічених показників засвідчує різні аспекти фінансової автономії

місцевих органів влади. Коротко зупинимося на кожному із запропонованих кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади [62].

Показник частки видатків на реалізацію власних повноважень характеризує обсяг функцій що забезпечуються органами місцевого самоврядування поза межами прямого державного контролю. Це – показник автономії місцевих органів влади від державної влади.

Показник частки обов'язкових видатків характеризує обсяг завдань, що забезпечуються місцевими органами влади під контролем державної влади на рівні встановлених нею єдиних державних стандартів. Зазначений показник вказує на масштаби втручання державної влади у сферу діяльності місцевих органів влади. Якщо місцевий орган влади не в змозі забезпечити фінансування обов'язкових видатків на рівні державних стандартів то держава надає йому необхідну фінансову допомогу.

Показник частки видатків на фінансування делегованих повноважень відображає обсяг завдань державної влади, що делегуються нею для забезпечення місцевими органами влади. Видатки місцевих органів влади на реалізацію делегованих повноважень має в повному обсязі компенсувати той орган державної влади, який передав ці повноваження.

Показник частки власних доходів у доходах місцевих бюджетів вказує на ступінь залежності доходних джерел місцевих органів влади від їхньої власної діяльності та власних рішень. Це – показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів влади від доходної бази центральних органів влади. Показник

частки власних доходів у доходах місцевих бюджетів є найбільш універсальним показником рівня самостійності цих бюджетів.

Показник питомої ваги власних і закріплених доходів у доходах місцевих бюджетів є показником рівня самостійності місцевих бюджетів з урахуванням переданої їм державою на довгостроковій основі додаткової доходної бази.

Показник частки доходів місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів характеризує частину доходів бюджетів, які формуються за рахунок податків і зборів що встановлюються місцевими органами влади.

Показник частки незв'язаних субсидій у доходах місцевих органів влади відображає обсяги фінансової допомоги місцевим органам влади з боку державної влади, яка не обумовлюється конкретною метою та завданнями. Така допомога може розглядатися як засіб для зміцнення власної доходної бази місцевих органів влади.

Показником реальної фінансової автономії місцевих органів влади є ступінь залежності доходів місцевих органів влади від окремих доходних джерел. Місцеві органи влади не можуть потрапляти в залежність до певних суспільних груп, які формують доходні джерела, це слід враховувати в процесі формування системи місцевих податків розміщення місцевих позик. А втори проекту кодексу податкових

Законів для держав Центральної та Східної Європи наголошують про необхідність забезпечення автономії місцевого самоврядування від доходних джерел.

Важливим показником фінансової автономії є *коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці*, який використовується в практиці багатьох зарубіжних країн. Він розраховується таким способом:

- спочатку визначається податкоспроможність територіальної громади (адміністративно-територіальної одиниці). *Податкоспроможність території* – це показник, який характеризує абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в її межах на душу населення і який може бути об'єктом комунального оподаткування;

- потім у такий же спосіб розраховується показник середньої податкоспроможності в масштабах усієї держави як частка ВВП на душу населення, що може бути об'єктом комунального оподаткування;

- співвідношення між податкоспроможністю окремої території та середньою

- податкоспроможністю в межах країни є коефіцієнтом податкоспроможності. Цей коефіцієнт може бути більшим або меншим від одиниці. Якщо територія має коефіцієнт податкоспроможності менший за 1, то така територія отримує фінансову допомогу в процесі фінансового

вирівнювання. Якщо цей коефіцієнту території більший за 1, то вона є фінансовим донором.

Рівень фінансової автономії окремої території залежить від її податкоспроможності. Території з малою податкоспроможністю мають об'єктивно зумовлений низький рівень фінансової автономії. І навпаки, території з високою податкоспроможністю мають вищий рівень фінансової автономії. Це ж стосується і територій, що мають податкоспроможність на рівні середніх показників. Коефіцієнт податкоспроможності є показником автономії місцевого органу влади від заходів фінансового вирівнювання його доходів і видатків, які здійснюються центральною владою.

Запропонована система показників фінансової автономії місцевих органів влади має стати інструментом як економічного аналізу так і фінансового планування

в Україні. У процесі будівництва місцевих фінансів в Україні має бути враховано важливу закономірність яка засвідчує взаємопов'язаність функцій місцевої влади та рівня її фінансової автономії. Цю закономірність можна визначити таким чином: обсяг фінансової компетенції місцевої влади має відповідати функціям і завданням, що покладаються на місцеві органи влади.

З питанням фінансової автономії місцевих органів влади пов'язана проблема визначення природи місцевих фінансів їхнього взаємозв'язку з державними фінансами. Місцеві фінанси і державні фінанси – це не тотожні поняття. Місцеві фінанси не включаються до складу державних фінансів хоча й тісно з ними пов'язані. Фінанси місцевих органів влади підпорядковані державним фінансам, оскільки держава визначає обсяг функцій місцевого самоврядування та правове поле місцевих фінансів.

Державні фінанси і місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. Ті та інші фінанси обслуговують не приватні а суспільні інтереси. Як державні фінанси, так і місцеві фінанси мають публічний характер. Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у формуванні їх. На державних фінансах лежить функція збалансування фінансів місцевих органів влади. Кожна країна демонструє свої особливі форми взаємодії державних фінансів з місцевими фінансами. Проте процес подібної взаємодії не може приводити до одержавлення місцевих фінансів У цьому разі вони як окрема система можуть припинити своє функціонування. Важливо знайти такі форми взаємодії державних фінансів і місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову автономію місцевої влади й ефективність усіх публічних фінансів.

1.3. Зміст та характеристика бюджетної децентралізації

Одним із важливих інструментів впливу на вирішення економічних і соціальних проблем держави є місцеві бюджети. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансуванні діяльності органів місцевого самоврядування та у виконанні покладених на них функцій. Саме через місцеві бюджети забезпечується фінансування таких сфер, як культура, охорона здоров'я, соціальний захист населення, житлово-комунальне господарство та спрямовуються кошти на розвиток відповідних територій. Вибраний Україною напрям на бюджетну децентралізацію управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій та вимагає створення фінансово стійких місцевих бюджетів.

Реформування бюджетної системи та розбудова нової системи міжбюджетних відносин на основі розподілу відповідальності за вирішення економічних і соціальних проблем країни та регіонів шляхом відповідного розподілу державних видатків і доходів стала принципово важливим напрямом формування фінансової системи України. Це було пов'язано із зміною концепції організації державної влади України та запровадженням інституту місцевого самоврядування, що вимагало становлення самоврядних структур, розвитку ринкової інфраструктури, децентралізації управління, забезпечення соціальних гарантій населення [56, с. 133]. Також зазначене зумовлено перетворенням органів місцевого самоврядування із об'єкта державного управління у самоврядний суб'єкт.

Об'єктом державного управління виступає відповідний орган влади, установи, підрозділ апарату чи посадова особа, які виробляють чи ухвалюють управлінські рішення, здійснюючи керуючий вплив на підпорядковані об'єкти управління. У свою чергу, державне управління – це організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління [40, с.11-12]. Отже, зростання ролі місцевого самоврядування відповідає сучасним тенденціям формування відносин влади і громадського суспільства, які спрямовані на подолання протиріч між різними територіями та верствами населення [56, с. 133]. Місцеве самоврядування визнається у Конституції України окремою галуззю публічної влади поряд із державною владою.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування «місцеві влади мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів місцевих влад відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом» [54, с. 74]. Зміцнення місцевого самоврядування нерозривно пов'язане з процесом децентралізації управління, в результаті чого окремі повноваження передаються від центрального уряду до органів місцевого самоврядування. У європейській

правовій доктрині адміністративна децентралізація розглядається «як делегування органам влади різноманітних адміністративних повноважень на місцевий рівень в інтересах суспільних представників, обраних громадинами відповідних спільнот на місцях» [44, с. 117]. Ідеться про передання повноважень, якими раніше був наділений лише один державний орган, кільком владним структурам, кожна з яких відповідає за певну ділянку управління місцевою спільнотою.

Досвід трансформації суспільних відносин у країнах постсоціалістичного табору дає можливість говорити про фінансову або бюджету децентралізацію, яка б забезпечувала ефективність асигнувань та справедливість у розподілі податків, а також про децентралізацію надання громадських послуг. Бюджетна децентралізація припускає незалежність бюджетів усіх рівнів, а саме закріплення за кожним рівнем управління власних джерел доходів, право на самостійно визначати напрями видатків, недопущення вилучення додаткових надходжень право на компенсацію видатків, що виникають внаслідок рішень вищих органів влади та управління, право надання податкових та інших пільг тільки за рахунок власних доходів, право запозичення в певних законодавчих рамках. Щодо органів місцевого управління завдання полягає у наданні їм певних повноважень у сфері оподаткування та витрати коштів, а також можливості самостійно визначати параметри та структуру видаткової частини бюджету.

Фінансування місцевих органів влади досі є одним з найбільш протирічних питань у програмі децентралізації країн СНД. Фінансова автономія зустрічає постійні перепони в цих країнах внаслідок того, що національні законодавства дозволяють центральному уряду напряму втручатись у виконання основних функцій місцевих органів влади. Існує внутрішній взаємозв'язок між ступенем децентралізації компетенції та фінансовою автономією, що надається місцевим органам влади. Обмежені можливості місцевих органів влади виконувати фінансові зобов'язання та оперувати адекватними бюджетами стали реальною загрозою політичним реформам у країнах колишнього Радянського Союзу.

В Україні повноваження органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері в Україні визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

Отже, фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Бюджетні та майнові права, надані місцевим органам влади, дають можливість складати, розглядати, затверджувати і виконувати відповідні бюджети, розпоряджатися переданими до їх відання підприємствами та отримувати від них доходи. Місцеві бюджети, з одного боку, є складовою частиною бюджетної системи держави, яка в Україні сформована на основі

Закону України «Про бюджетну систему України» із подальшим закріпленням відповідних норм Бюджетним кодексом, а з іншого – складовою частиною місцевих фінансів і віддзеркалюють певну систему економічних відносин.

Місцеві фінанси – це явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні [56, с. 135]. Місцеві фінанси являють собою систему економічних відносин, за допомогою яких місцеві органи управління розподіляють, перерозподіляють фінансові ресурси відповідно до покладених на них функцій [57, с. 78]. За допомогою місцевих фінансів держава здійснює вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, які в результаті складних умов відстають у своєму економічному розвитку від інших регіонів країни і не мають можливості надавати соціальні послуги на загальному рівні для всієї країни. Отже, основою місцевих фінансів є місцеві бюджети.

Місцеві бюджети – це система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих [56, с.135]. Місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин – доходів і видатків. Місцеві бюджети є основними фінансовими планами розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці.

У свою чергу, *система місцевих бюджетів* – це сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного бюджету і один до одного. В Унітарних країнах поняття «місцеві бюджети» збігається з поняттям «бюджети місцевого самоврядування» [41, с. 126].

В Україні до місцевих бюджетів належать: бюджет АРК, обласні і районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджети органів місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Всього в Україні налічується понад 12,1 тис. місцевих бюджетів, які охоплюються поняттям «бюджетний устрій» чи «бюджетна система України». До складу області входять: обласний бюджет, бюджети районів і міст обласного значення. Бюджет району об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного значення, селищні та сільські бюджети. Бюджет міста включає міський бюджет та бюджети районів у місті, бюджети сіл та селищ, що адміністративно підпорядковані йому. Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України є зведеним (або консолідованим) бюджетом України. Він використовується для аналізу і визначення економічного та соціального розвитку України [56, с. 136].

Отже, метою місцевих бюджетів є доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва. Дохідна частина місцевих бюджетів,

поряд із доходною частиною бюджету, є інструментом регулювання економічної і соціальної сфер на місцях. Сконцентровані у дохідній частині кошти розподіляються за статтями витрат з метою фінансування завдань, визначених на основі економічної політики країни. Дохідна частина кожного місцевого бюджету відображає результати роботи підприємств, організацій та інших об'єктів господарювання, які діють на певній території, масштаби їхньої діяльності та обсяги доходів.

У процесі управління на місцевому рівні бюджет може виконувати низку функцій та виступає як: інструмент оперативного управління, інструмент мотивації, фінансовий інструмент, інструмент демократії, програма діяльності адміністрації, політичний інструмент та фінансовий план [31].

Місцеві бюджети виконують основні функції: формування грошових фондів для забезпечення діяльності місцевих органів влади; розподіл і використання грошових коштів між галузями економіки; контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих органам місцевого самоврядування; наближення надання державних послуг безпосередньо до їх споживачів; забезпечення соціально-економічного розвитку території. На виконання зазначених функцій з місцевих бюджетів здійснюється фінансування програм соціально-економічного та культурного розвитку, закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, а також видатків на благоустрій території та розвиток соціальної інфраструктури населених пунктів тощо [56, с. 137].

Взагалі, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок податків і зборів, неподаткових платежів, державних трансфертів та позик. Співвідношення між цими джерелами залежить від функцій, покладених на місцеві органи управління, від фіскальної ефективності місцевих податків та можливостей центральних органів влади надавати фінансову допомогу регіонам [57, с. 79]. З другої половини ХХ ст. у світі, передусім в країнах ЄС, відбувається стійкий процес зміцнення місцевих бюджетів – розширюється перелік місцевих податків, збільшується їх фіскальна віддача, до місцевих бюджетів передаються національні податки, розширюються можливості кредиту. Наприклад, у Великобританії, Швеції, Нідерландах, Норвегії, Португалії, Люксембурзі більша частина соціально-економічних послуг населенню надається на місцевому рівні і фінансується із місцевих бюджетів. Однак, в Італії розподіл між рівнями державного управління і ланками бюджетної системи дуже розмитий (практично відсутній) і численні соціально-економічні послуги фінансуються із всіх трьох рівнів бюджетної системи [56, с. 138].

Для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте в більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи та не включені

до державного бюджету чи місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів [56, с. 138]. Так, повноваження місцевих органів влади в європейських країнах щодо мобілізації фінансових ресурсів значні, у середньому в країнах ЄС місцеві органи влади збирають 4,1 % ВВП, тоді як в Україні власні ресурси, що органи влади можуть використати для реалізації власних пріоритетів, склали у 2010 році лише 1% від ВВП. Відповідно і спектр фінансових повноважень місцевих органів влади також постійно розширюється.

В Україні органи місцевого самоврядування не володіють достатніми ресурсами для реалізації власних повноважень. Частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування найменша серед країн Європи.

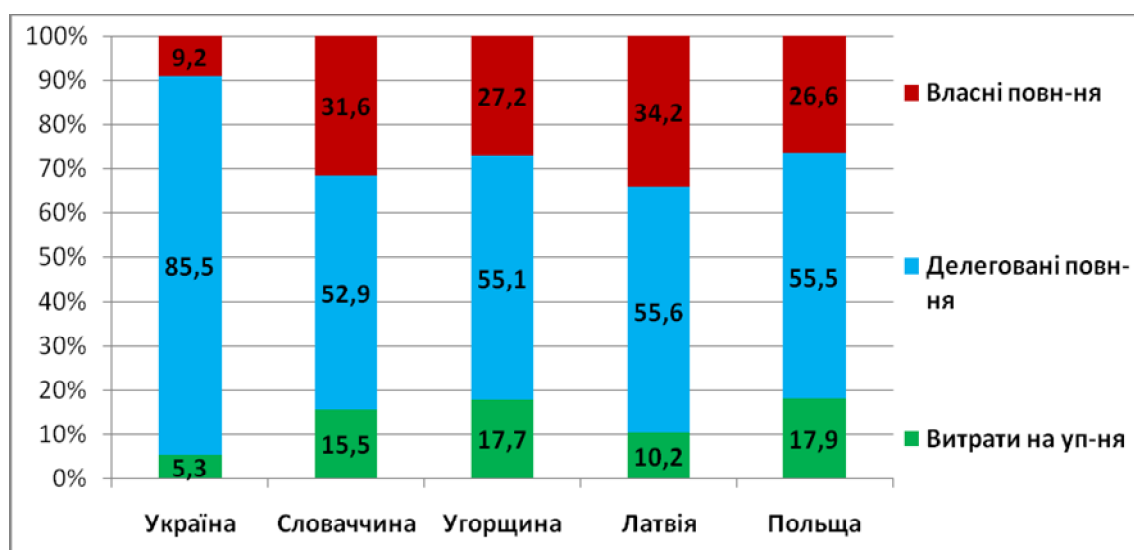


Рис. 1.1. Частка видатків на власні повноваження в структурі видатків місцевих бюджетів, %.

Система місцевих бюджетів в Україні характеризується слабкістю та хронічним дефіцитом. Це зумовлено тим, що передані до місцевих органів влади функції неможливо реалізувати через обмеженість їх фінансової бази. Органи місцевого самоврядування для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, покладених на них законодавством.

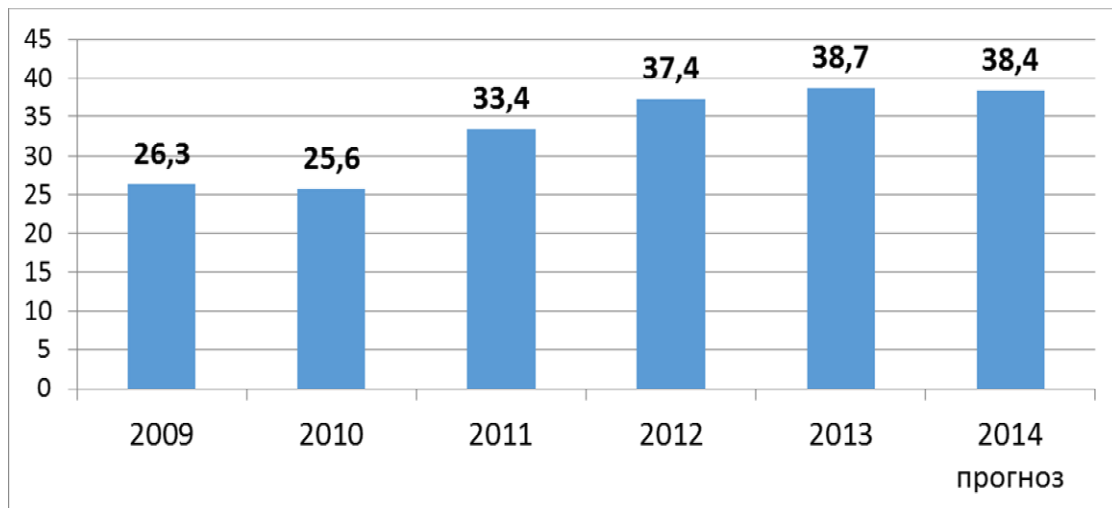


Рис. 1.2. Питома вага власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %.

На сьогодні фінансова база місцевих бюджетів є недостатньою не тільки внаслідок того, що питома вага власних доходів бюджетів складає досить малу частку, але і через те, що у видатках місцевих бюджетів найбільшу частку займають видатки на захищені статті – 80-90% (у тому числі і заробітну плату – до 70%). Відповідно коштів на розвиток житлово-комунального господарства, місцевої інфраструктури майже не залишилось.

Рівень бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури у розрахунку на одного жителя України найменший серед країн Європи – 448 грн. Час оновлення основних фондів місцевого самоврядування (їх вартість складає 500 млрд. грн.) при діючій системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування більше 58 років.

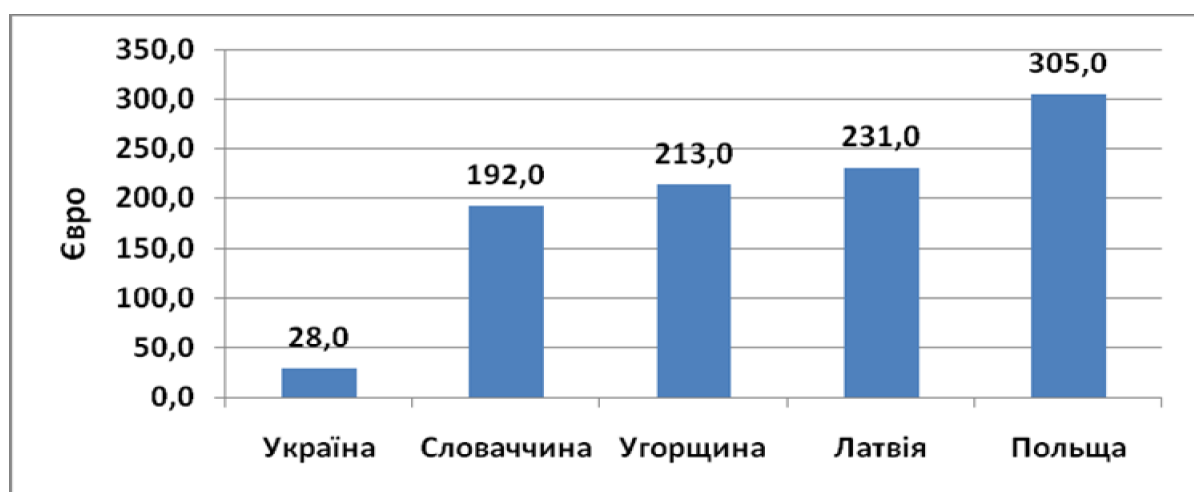


Рис. 1.3. Рівень бюджетної забезпеченості на 1 мешканця на виконання власних повноважень, %.

Важливим показником централізації (децентралізації) бюджетної системи є частка трансфертів бюджету центрального уряду в бюджети місцевих органів влади. За їх питомою вагою в поточних доходах бюджетів можна робити висновок щодо ступеня їхньої залежності від державного бюджету. У країнах ЄС, які здійснили протягом останніх років укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, відбулися суттєві зміни у структурі формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Так, у цих країнах, до проведення реформ, частка трансфертів становила: у Чехії – 45%, ФРН – 45%, Угорщині – 66%, Норвегії – 33%, Польщі – 60%. Після проведення адміністративно-територіальної реформи та реформ місцевого самоврядування обсяги міжбюджетних трансфертів скоротились: у Чехії – на 11%, ФРН – на 8%, Угорщині – на 21%, Норвегії – на 8%, Польщі – на 16% [56, с. 138].

В Україні рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України щорічно зростає.

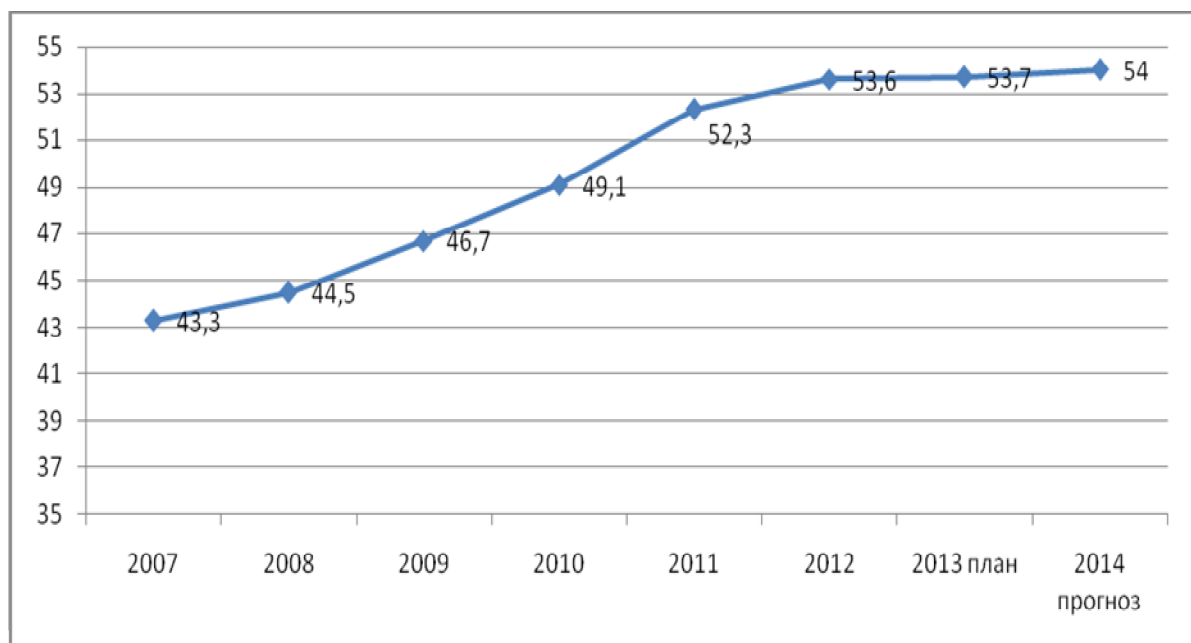


Рис. 1.4. Частка трансфертів Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів з 2007-2014 роки, %.

Окрім того, органи місцевого самоврядування не мають можливості розпоряджатися своїми коштами, оскільки вони блокуються в системі Державного казначейства України. Станом на 01.08.2014 року обсяг кредиторської заборгованості місцевих бюджетів складає 9,6 млрд. грн.



Рис. 1.5. Обсяги заблокованих казначейством коштів місцевих бюджетів за період з 01.10.2012 по 01.10.2013 рр., млрд. грн.

Високий рівень концентрації зібраних податків у державному бюджеті зумовлює проблему відмінностей у бюджетом забезпечення і не відповідає тим змінам, які відбулись у функціональній структурі державного та місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади і передачі значної кількості повноважень на місцевий рівень. Централізація бюджетних ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, що відбувається в Україні, а також процес фіскальної децентралізації уповільнюється.

Коли зростання видатків місцевих бюджетів відбувається не за рахунок збільшення власних доходів місцевих бюджетів, а за рахунок трансфертів з державного бюджету спостерігаються негативні тенденції. Місцеві органи влади не зацікавлені піклуватися про платників податків, оскільки до їх бюджетів напряму надходить досить мала частка податків. Також і у населення та суб'єктів підприємницької діяльності регіону немає стимулів до легалізації своїх доходів та сплати податків з низ, оскільки немає зв'язку між податками, які вони сплачують місцевий бюджет та благами, які вони із нього отримують.

Таким чином, можна визначити, що в Україні досі існує централізована модель формування місцевих бюджетів, та попри численні нововведення і законодавчі зміни процес бюджетної децентралізації просувається повільно. Політика центрального уряду залишається сильною і на місцях, органи виконавчої влади втілюють стратегію центру, органи ж місцевого самоврядування не володіють достатнім обсягом фінансових ресурсів для формування політики самостійного розвитку [48, с. 9].

Основними положеннями бюджетної децентралізації є наявність різних рівнів бюджетної системи, існування автономних джерел надходжень, право самостійно розпоряджатися бюджетними коштами, забезпечення виконання

делегованих повноважень відповідними доходними джерелами. Децентралізована модель державного управління передбачає розширену автономію функціонування бюджетів різного рівня, а головна роль в цьому процесі відводиться місцевим бюджетам, особливо бюджетам базового рівня, тобто бюджетам місцевого самоврядування.

Децентралізація не лише збільшує роль місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, а й зумовлює необхідність пошуку нових підходів до здійснення фінансового вирівнювання, тобто забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами відповідно до видаткових повноважень, та передбачає зменшення надання місцевим бюджетам обсягу міжбюджетних трансфертів.

Бюджетна децентралізація також сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, оскільки під тиском відповідальності і загрозою втратити владу місцеві органи управління намагаються максимально задовольняти інтереси громади. У свою чергу, їх політична відповідальність за стан населених пунктів сприяє зменшенню обсягів корупції та нецільового використання бюджетних коштів.

Отже, в Україні слід продовжувати укріплювати систему місцевих бюджетів шляхом передання органам місцевого самоврядування видаткових повноважень одночасно з адекватним розширенням їх ресурсної бази. Це пов'язано з тим, що за відсутності власних ресурсів вони не мають можливості здійснювати соціально-економічний розвиток відповідної території та не мають достатньої політичної ваги, у той час коли домінуючу роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава. Також можна зазначити, що за відсутності достатніх коштів органи місцевого самоврядування знімають з себе відповідальність за стабільне соціально-економічне становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Подальше запровадження політики децентралізації в Україні має стати дієвим чинником стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу із фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації взаємовідносин між центром та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності та компетенції, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Реалізація бюджетно-фіскальної децентралізації має спиратися на нову ідеологію державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування як діяльність щодо надання ефективних державних та місцевих суспільних послуг.

ТЕМА 2. БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

2.1. Напрями та механізми реалізації реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів - на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади

призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Лише проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад;
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Нагальним є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування існуючі проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватись з дотриманням принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності форм публічних послуг; відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг.

Окрім того, необхідним є забезпечення безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування.

Доступність та належна якість публічних послуг має забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях

адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що:

- адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь);
- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва окремих органів виконавчої влади;
- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів.
- пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації;
- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів

місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Реалізація відповідних заходів з реформування має бути здійснено двома етапами. На першому етапі передбачено:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;
- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення.

На другому етапі реформування (2015-2017 роки) передбачається:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Таблиця 2.1

Шляхи реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (фінансово-економічний аспект)

Шляхи реалізації реформи в питаннях створення матеріальних, фінансових та організаційних умов органів місцевого самоврядування	
Забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів	Зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування
Самостійне формування місцевих бюджетів (незалежне від термінів прийняття державного бюджету); Самостійний вибір розпорядниками коштів місцевих бюджетів установи з обслуговування власних надходжень бюджетних установ (в органах казначейства чи банківських установах); Скорочено терміни виконання платіжних доручень казначейською службою; Спрощення процедури надання місцевих	Зміна механізму оподаткування нерухомості; Запровадження акцизного податку (ставка 5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню; Віднесення до категорії місцевих податків

гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди».	плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно.
Стимулювання територіальних громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад	
Стан справ	План дій на 2015 рік
Внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України	Прийняття законодавчої основи щодо децентралізації фінансів, розширення доходної бази місцевих бюджетів закріплення (або збільшення відсотка) окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами
<p>За попередніми розрахунками ріст ресурсу місцевих бюджетів складе більше 30 млрд. гривень.</p> <p>Зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази.</p> <p>У розпорядженні органів місцевого самоврядування буде ресурс для вирішення питань розвитку громад.</p>	

Складено за даними сайту www.decentralization.gov.ua

Отже, успішна реалізація таких заходів сприятиме:

- посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;
- впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
- запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;
- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;

- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;
- утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

2.2. Аналіз нормативно-правового забезпечення процесів децентралізації

Правовою основою децентралізації є прийняття законів України: Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція); Про місцеві органи виконавчої влади; Про органи самоорганізації населення (нова редакція); Про адміністративно-територіальний устрій; Про місцеві вибори, тощо. Запорукою реформи є: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та План заходів з її реалізації, схвалено Кабінетом Міністрів України; Коаліційна угода укладена учасниками коаліції депутатських фракцій, що є невід’ємною складовою Програми дій Уряду; Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» - схвалена Указом Президента України.

Таблиця 2.2

Шляхи реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (нормативно-правовий аспект)

Шляхи реалізації реформи	
Підвищення спроможності територіальних громад	
Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад»	Закон України «Про співробітництво територіальних громад»
Добровільне об’єднання територіальних громад	Співробітництво територіальних громад
Створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі	
Стан справ	План дій на 2015 рік

<p>Прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;</p> <p>Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;</p> <p>Запровадження пілотів об'єднання організаційних, фінансових та інших ресурсів різних місцевих бюджетів для розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій за участі іноземних інвестицій.</p>	<p>Впровадження Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;</p> <p>Розроблення методики формування спроможних територіальних громад, затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей;</p> <p>Запровадження пілотів об'єднання територіальних громад. Оптимізація територіальної основи місцевого самоврядування для забезпечення спроможності громад.</p>
---	---

Складено за даними сайту www.decentralization.gov.ua

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [29] передбачає:

- 1) обчислення дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- 2) запровадження прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом для всіх місцевих бюджетів;
- 3) збільшення власних ресурсів місцевого самоврядування за рахунок підвищення ефективності місцевих податків і зборів та закріплення частини загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами;
- 4) недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;
- 5) спрощення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;
- 6) надання територіальним громадам права об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Бюджетна децентралізація насамперед пов'язана із чітким розмежуванням повноважень і завдань органів влади різних територіальних рівнів (центральний, регіональний, місцевий) щодо забезпечення населення публічними послугами. Саме вона покликана врахувати територіальні особливості в можливості забезпечення послугами громадян. У зв'язку з цим виникає проблема спроможності громади надавати певний перелік послуг. Надання багатьох видів суспільних благ є економічно виправданим, якщо кількість користувачів сягає певної величини. Питомі витрати надання таких благ можна знизити, розширивши коло жителів, які можуть ними користуватися та одночасно, сплачуючи податки, брати участь у фінансуванні витрат. Ясно, що це визначається насамперед чисельністю громади. Певні кроки тут зроблені при внесенні у грудні 2014 р. змін до Бюджетного кодексу і

Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятого в лютому 2015 р. [8; 12].

Показник чисельності, а також щільність населення у громаді може слугувати критеріями спроможності громади. Ці показники можуть розраховуватися з урахуванням демографічних прогнозів. Економічні показники є менш надійними у визначенні спроможності громади, адже в умовах економічної трансформації і нестійкого розвитку вони можуть значно змінюватися за короткий проміжок часу. До того ж, навіть при слабкій власній економічній базі громада може бути спроможною (демографічно стійкою), якщо вона розташована поруч з центром економічної активності (великим містом).

В рамках бюджетної децентралізації має бути визначений обмежений, вичерпний та обов'язковий перелік стандартизованих публічних послуг, що повинен надаватися населенню на рівні територіальної громади, який фінансуватиметься виключно з власних доходів, що формують її бюджет. Малочисельні громади, які не спроможні генерувати доходи на фінансування цього переліку, отримують базову дотацію з державного бюджету. Такий же підхід у процесі бюджетної децентралізації доцільно сповідувати на районному та обласному рівнях.

Із змінами до Бюджетного та Податкового кодексів, внесеними в грудні 2014 року, здійснені перші кроки по новому розподілу повноважень між центральним та місцевими бюджетами, які покликані закласти основу бюджетної децентралізації [1; 4; 8; 9].

Таблиця 2.3

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України

Бюджети місцевих рад	Повноваження згідно із змінами у Бюджетному кодексі = видатки на реалізацію прав та обов'язків АРК та самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України (Ст.82,п.3)	Міжбюджетні трансферти, що надходять з державного бюджету (Ст.96-98,102, 103**, 103***,103****, 103*****,105)	Види надходжень загального фонду місцевих бюджетів, з яких фінансуються повноваження (Ст.64)
Сільських, селищних, міст районного значення (Ст.88)	- видатки на органи місцевого самоврядування		<ul style="list-style-type: none"> - податок на прибуток підприємств комунальної власності; - рентна плата за користування надрами, водними та лісовими ресурсами місцевого значення - податок на майно; - єдиний податок;

			<ul style="list-style-type: none"> - збір за паркування; - туристичний збір; - плата за ліцензії; - плата за розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів; - штрафи; - надходження від орендної плати; - плата за надання адміністративних послуг; - акцизний податок з реалізації підакцизних товарів; - 25% екологічного податку за утворення/зберігання радіоактивних відходів; - інші доходи (Ст.69)
Міст республіканського АРК та обласного значення, районних, об'єднаних територіальних громад (Ст.89)	<ul style="list-style-type: none"> - дошкільна освіта - загальна середня освіта - навчальні заклади для громадян, які потребують с соціальної допомоги - вища освіта державної та комунальної власності - позашкільна освіта - первинна медична допомога - соціальний захист та соціальне забезпечення - державні програми соціального захисту 	<ul style="list-style-type: none"> - освітня субвенція - освітня субвенція - субвенція на підготовку робітничих кадрів - медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм - субвенція на здійснення державних програм соціального захисту - субвенція на здійснення 	<ul style="list-style-type: none"> - 60% податку на доходи фізичних осіб (40% – для м.Києва, 100% - для м. Севастополя); - 50% рентної плати за спец використання лісових ресурсів - 50% рентної плати за спец використання води; - державне мито; - акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (крім районних бюджетів); - податок на прибуток комунальних підприємств; - податок на майно; - єдиний податок; - збір за паркування; - туристичний збір; - плата за ліцензії; - надходження від орендної плати комунального майна; - рентна плата за використання надр і ресурсів; - плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів; - орендна плата за водні об'єкти; - інші (Ст.65)

	<ul style="list-style-type: none"> - державні програми підтримки будівництва житла - державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми - фізична культура і спорт 	<p>державних програм соціального захисту</p> <ul style="list-style-type: none"> - субвенція на виконання інвестиційних програм - інші субвенції - інші субвенції <p>Базова /реверсна дотація (Ст96,.99)</p>	
Обласні, АРК (Ст.90)	<ul style="list-style-type: none"> - влада АРК - загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги - спеціалізовані школи державної та комунальної власності - професійно-технічна освіта - вища освіта комунальної власності - післядипломна освіта - лікарні обласного значення, швидка медична допомога - спеціалізована 	<ul style="list-style-type: none"> - освітня субвенція - освітня субвенція - субвенція на підготовку робітничих кадрів - освітня субвенція - освітня субвенція - медична субвенція 	<ul style="list-style-type: none"> - 15% податку на доходи фізичних осіб; - 10% податку на прибуток підприємств; - податок на прибуток підприємств комунальної власності; - 50% рентної плати за використання лісових ресурсів; - 50% рентної плати за спеціальне використання води; - 25% рентної плати за користування надрами; - орендна плата за водні об'єкти; - плата за розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів; - плата за різні ліцензії та сертифікати; - плата за державну реєстрацію; - 55% екологічного податку за утворення /зберігання радіоактивних відходів; - інші

	<p>медична допомога</p> <ul style="list-style-type: none"> - державні програми соціального захисту і соціального забезпечення - державно-культурні освітні програми - державні театральні-видовищні програми - фізична культура і спорт - програми природоохоронних заходів 	<ul style="list-style-type: none"> - медична субвенція - субвенція на здійснення державних програм соціального захисту - інші субвенції - інші субвенції - інші субвенції <p>Базова /реверсна дотація (Ст.96,99)</p>	
<p>Усі місцеві бюджети (можливість)(Ст.91)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - місцева пожежна охорона - муніципальні формування з охорони громадського порядку - органи місцевого самоврядування - місцеві програми соціального спрямування - місцеві програми розвитку ЖКГ - місцеві програми з розвитку культури, спорту - регулювання цін (тарифів) - експлуатація дорожньої системи місцевого значення - будівництво, реконструкція, 		<p>За рахунок власних надходжень загального фонду місцевих бюджетів:</p> <ul style="list-style-type: none"> - податок на прибуток підприємств комунальної власності; - рентна плата за користування надрами, водними та лісовими ресурсами місцевого значення - податок на майно; - єдиний податок; - збір за паркування; - туристичний збір; - плата за ліцензії; - плата за розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів; - штрафи; - надходження від орендної плати; - плата за надання адміністративних послуг;

	ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах - обслуговування місцевого боргу - управління комунальним майном - регулювання земельних відносин - проведення місцевих виборів та референдумів - програми, пов'язані з виконання власних повноважень, затверджені місцевими радами		- акцизний податок з реалізації підакцизних товарів; - 25% екологічного податку за утворення/зберігання радіоактивних відходів; - інші доходи (Ст.69)
--	---	--	---

Складено за даними [8; 9].

Отже, аналізуючи відповідні зміни можна сказати, що *незалежність місцевих бюджетів* знайшла своє відображення в змінах до Бюджетного кодексу :

- самостійне формування місцевих бюджетів (стаття 75);
- незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому (стаття 77);
- спрощено процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Мінфіном (стаття 74);
- надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення (стаття 16);
- Надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (стаття 78).

Фінансова самостійність місцевих бюджетів знайшла своє відображення в змінах до Бюджетного кодексу :

- встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету (статті 64, 66, 69, 69-1);

- відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;
- передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду;
- розширено перелік джерел доходів загального фонду;
- замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій.

Розширення доходів загального фонду місцевих бюджетів (додатковий ресурс – 22,4 млрд. грн.):

- Державного бюджету: 100% плати за надання адміністративних послуг (0,9 млрд. грн.); 100% державного мита (0,4 млрд. грн.); 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (3,1 млрд. грн.);
- нові платежі: акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (8,1 млрд. Грн.);
- передача з бюджету розвитку – єдиний податок (5,9 млрд. грн.); податок на майно (оподаткування комерційної нерухомості та автомобілів із великим об'ємом двигуна) (0,8 млрд. грн.); передача зі спеціального фонду екологічного податку (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80% (діюча норма – 35%) (3,2% млрд. грн.).

Стимулювання громад до об'єднання передбачає:

- громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, мають такі ж повноваження як і міста обласного значення (стаття 67);
- територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передує плановому, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду (стаття 67);
- органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавлені права на виконання делегованих державою повноважень.

Зміна структури місцевих податків і зборів передбачає:

- запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами роздрібною торгівлі підакцизних товарів;
- реформування податку на майно;
- збільшення кількості майнових податків: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плата за землю.
- реформування спрощеної системи оподаткування обліку та звітності.
- інші зміни.

Сільські, селищні, міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення податків і зборів. При прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначені статтею 7 Податкового кодексу України з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII Податкового кодексу України для відповідного місцевого податку чи збору. Копія прийнятого рішення про встановлення місцевих податків чи зборів надсилається у десятиденний строк з дня оприлюднення до контролюючого органу, в якому

перебувають на обліку платники відповідних місцевих податків та зборів. Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

У разі якщо сільська, селищна або міська рада не прийняла рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів та акцизного податку в частині реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що є обов'язковими згідно з нормами Податкового кодексу України, такі податки до прийняття рішення справляються виходячи з норм Податкового кодексу України із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування плати за землю. Не дозволяється сільським, селищним, міським радам встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

Доходи бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів від податків і зборів, податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності:

- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів;
- податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування
 - єдиний податок;
 - збір за місця для паркування транспортних засобів;
 - туристичний збір;
 - частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному відповідними місцевими радами;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується до відповідного бюджету;
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;
- адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;
- кошти від реалізації безхазяйного майна;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів;

- 25 % екологічного податку.

Таким чином, низка положень ухваленого Бюджетного кодексу має цілком прогресивну суть. Хоча деякі з них виписані неідеально, але при належному доопрацюванні можуть стати хорошою основою для нової бюджетної системи. Серед позитивних нововведень варто звернути увагу на наступні.

1. *Нова методика розрахунку трансфертів з державного до місцевих бюджетів.* Раніше розрив між очікуваними доходами і видатками місцевих бюджетів, визначеними Бюджетним кодексом, покривався за допомогою міжбюджетних трансфертів. Відповідно, прийняття місцевих бюджетів було можливим тільки після затвердження основного бюджету країни, оскільки місцеві органи влади заздалегідь не володіли інформацією щодо належного їм обсягу трансфертів, субсидій та субвенцій. Новий кодекс передбачає заміну трансфертів на дотації вирівнювання, які розраховуватимуться лише на основі прогнозних надходжень від податку на прибуток та ПДФО до місцевих бюджетів, так що ця дотація буде спрямована на зменшення різниці між високодохідними та низькодохідними регіонами. Таким чином, для місцевих органів влади спрощено процедуру перерозподілу фінансування між різними статтями витрат (втім, це не стосується освітніх та медичних субвенцій).

2. *Невикористані субсидії та субвенції залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету і можуть бути використані у наступному році.* Досі всі невикористані кошти поверталися до Державного бюджету – і цей механізм часто використовувався як прихований секвестр, тобто фінансування для деяких статей витрат (як правило, капітальних) надходило в листопаді-грудні, коли місцеві органи влади не встигали його освоїти – отже, кошти поверталися до Державного бюджету. Таким чином відтепер місцеві громади зможуть плавніше планувати деякі видатки свої бюджетів, особливо капітальні.

3. *Кошти «фонду регіонального розвитку»* (який має складати не менше 1% надходжень до загального фонду Державного бюджету) мають бути розподілені не пізніше, ніж через 3 місяці після прийняття Державного бюджету (таким чином, у місцевих органів влади буде достатньо часу на їх використання). Відбір проектів буде здійснювати Мінрегіон (а не Мінекономрозвитку). Місцеві органи влади повинні будуть фінансувати 10% витрат на ці проекти, що, можливо, підвищить якість розроблюваних ними проектів.

4. *Право на здійснення зовнішніх запозичень* поширюється не тільки на міста з населенням більше 300 тисяч чоловік (15 міст в Україні), а й на всі міста обласного значення (178 міст); в той же час, Казначейство позбавляється права надавати середньострокові позики місцевим бюджетам. Це нововведення повинно розширити доступ місцевих громад до фінансування, однак у перспективі може призводити до виникнення проблем платоспроможності окремих регіонів.

5. *Закон про державний бюджет обмежуватиме не тільки державний борг, але і гарантований державою борг.* Загальний борг не має перевищувати 60% ВВП, і щоб вийти за цю межу, Кабінет Міністрів повинен буде отримати

дозвіл парламенту (раніше Кабмін самостійно вирішував це питання). Ця норма повинна підвищити якість управління державним боргом, хоча у перспективі може призводити до проблем, подібних до тих, які останніми роками регулярно виникають у США у зв'язку з необхідністю підвищувати боргову стелю.

6. *Введені деякі передумови для середньострокового (трьохрічного) бюджетного планування.* У рамках бюджетного процесу НБУ буде надавати трирічний прогноз «показників валютно-курсової політики» (хоча логічніше було б вимагати прогноз грошово-кредитної політики). Крім того, Міністерство економіки повинне буде надавати однорічний (чомусь) макроекономічний прогноз.

7. *Ліквідовано два спеціальні фонди бюджету, а саме – фонд, у якому акумулювався імпорتنний збір за нафтопродукти та автомобілі, і який використовувався для будівництва та ремонту доріг (тепер значна частина доріг перейде в зону відповідальності місцевої влади), і фонд, який акумулював платежі за утворення радіоактивних відходів і використовувався для знешкодження цих відходів, а також на деякі об'єкти радіаційного захисту (в даний час ці кошти включені в екологічний податок, який переважно піде на рівень області).* Водночас, *створюються два нові спеціальні фонди:* в один будуть надходити 50% платежів за реєстрацію прав власності і 85% платежів за отримання інформації з Єдиного реєстру підприємств та інших реєстрів, і ці кошти використовуватимуть для функціонування відповідних реєстрів; в інший надходитимуть 50% платежів від виконавчого збору, що їх використовуватимуть для винагороди державних виконавців (це необхідно для покращення функціонування судової системи – хоча головна проблема в ній, звичайно, інша – це якість суддів).

8. *Витрати на оборону та розвідку, що фінансуються з резервного фонду, включені до списку «захищених» витрат.*

Негативні нововведення. Основна частина непродуманих положень нового Бюджетного кодексу стосується децентралізації. Загалом перерозподіл доходів і витрат між бюджетами до визначення функцій органів місцевого самоврядування – це не дуже добра ідея. Основною негативною рисою нинішньої централізованої моделі державного управління є те, що рішення переважно приймаються місцевими адміністраціями (тобто представниками центрального уряду), а не місцевими радами (представниками громад). Оскільки закон «Про місцеве самоврядування» поки залишається без змін, ця проблема поглибитися через збільшення ресурсів у розпорядженні місцевих адміністрацій. Нижче наведені інші негативні риси нового Бюджетного кодексу.

1. *Ліквідація найнижчого рівня місцевого самоврядування – громади.* Згідно з чинним законом, залишаються тільки два рівні – обласний (місто обласного значення) та районний або «об'єднана громада». В інших країнах, як правило, існують три рівні місцевого самоврядування – громада, район та область, і питання повсякденного життя людей (у тому числі організація середньої освіти та загальної охорони здоров'я) переважно вирішуються на рівні громади. Це той рівень, на якому можна знайти демократію в її

найчистішому вигляді, адже людям значно легше впливати на рішення сільського голови та контролювати їх, ніж, скажімо, голови райради. Формально, ліквідація рівня громади суперечить принципу субсидіарності, який передбачає, що послуги громадянам повинні надаватись на найнижчому можливому рівні.

2. Позбавлення місцевих громадян права впливати на найважливіші для їхнього життя сфери - середню та професійну освіту та охорону здоров'я, тому що ці сфери фінансуються з Державного бюджету через освітні та медичні субвенції (хоча місцеві бюджети також можуть надавати деяке фінансування), причому обсяг фінансування залежить від кількості студентів/пацієнтів і людей, що проживають у певному районі/області. Може здаватися, що цей механізм повинен забезпечити приблизно однакові витрати на одного учня чи пацієнта на всій території країни, однак, насправді він зберігає статус-кво, коли рішення про обсяг надання послуг та склад цих послуг приймається на рівні центрального уряду. У децентралізованій моделі управління саме громада мала б приймати рішення щодо того, наприклад, чи варто підтримувати діяльність місцевої школи (а отже, можливо, вкласти в неї трішки більше коштів), чи краще відремонтувати дорогу і запустити шкільний автобус до іншої найближчої школи. Дозвіл органам місцевого самоврядування фінансувати школи та лікарні також сприяв би зростанню якості місцевої влади через підвищення конкуренції.

Аналізуючи новий Бюджетний кодекс, можна дійти до висновку, що хоча, на перший погляд, у ньому зроблено кілька кроків до децентралізації, але насправді без відповідних змін до законів «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративно-територіальний устрій», ці зміни можуть призвести до ще більшої централізації. Це буде залежати від розподілу повноважень між місцевими адміністраціями та місцевими радами в кожній конкретній області чи районі.

Ліквідація найнижчого рівня місцевого самоврядування (громади) означатиме, що більшість людей не відчують децентралізацію на практиці, тобто вони так само не матимуть права голосу щодо організації базових послуг у своєму населеному пункті (чи районі міста), оскільки все буде вирішуватися на рівні району (міста), принаймні поки не будуть створені "об'єднані громади", на що може піти чимало часу. Можна припустити, що від такого розвитку подій найбільше постраждають мешканці міст районного значення.

Тим не менше, прийняті зміни надають трохи більше свободи місцевим органам влади, а, отже, можуть стати відправною точкою для правильної реформи децентралізації.

ТЕМА 3. РОЗШИРЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ШЛЯХОМ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

3.1. Стан та основні тенденції розвитку ринку місцевих запозичень

Забезпечення правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування – одна з головних передумов розбудови демократичної держави. Однак, на сьогодні органи місцевого самоврядування в Україні неспроможні належно виконувати свої функції через нестачу коштів, зумовлену слабкістю інституту місцевих податків і зборів, залежністю більшості місцевих бюджетів від дотацій і субвенцій державного. Обмеженість ресурсів місцевих бюджетів не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, оновлювати основні фонди комунальних підприємств.

Погіршення ситуації в економіці України зумовлене не тільки впливом світової економічної депресії, а й зволіканням із структурними реформами та загостренням інституційної кризи в країні. Це, звісно, негативно впливає на українське суспільство, формуючи критичний запит місцевих органів влади на розширення їх повноважень, в першу чергу фінансових. За таких умов розширення джерел фінансування програм розвитку можливе за рахунок запозичень органів місцевого самоврядування.

У багатьох країнах світу одним із альтернативних та значних джерел фінансування місцевого економічного розвитку виступають саме муніципальні запозичення. Так, за рахунок позичок у країнах ЄС формується, як правило, 10-15% доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино, він становить 69%, у Нідерландах – 19%, у Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, у Чехії – 11%, в Іспанії та Франції – 10%. А беззаперечним світовим лідером з обороту ринку місцевих облігацій є, звісно, США.

Місцеві запозичення – це сукупність відносин між органом місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами, що передбачають залучення коштів від юридичних та фізичних осіб та виникнення боргових зобов'язань органу місцевого самоврядування як позичальника грошових коштів. Залежно від способу здійснення запозичень розрізняють такі їх *основні форми*:

- кредити, що залучаються від банківських та інших фінансових установ;
- облігаційні позики, що передбачають емісію муніципальних облігацій;
- вексельні позики, що передбачають емісію короткострокових казначейських векселів та казначейських зобов'язань;

- взаємні позики органів місцевого самоврядування, зокрема які здійснюються комунальними банками взаємного кредитування (взаємними муніципальними банками);

- казначейські позики, які здійснюються за рахунок тимчасово вільних коштів державного або регіонального бюджету.

Кожна форма місцевих запозичень має свою *сферу застосування*. *Кредити* здебільшого використовуються для фінансування відносно недорогих та короткострокових проектів; *облігаційні позики* – для фінансування довгострокових капіталовкладень; *вексельні позики* – для покриття дефіциту місцевого бюджету поточного року; *взаємні позики та казначейські позики* – для покриття короткострокових касових розривів.

Найбільш вагому роль у фінансуванні дорогих інвестиційних проектів займають саме облігації внутрішньої місцевої позики. *Облігаційна позика*, як механізм фінансування місцевого економічного розвитку, передбачає розміщення облігацій органами місцевого самоврядування на внутрішньому фондовому ринку на умовах строковості, платності та поверненості. Облігаційні позики є одним із вагомих інструментів фінансування важливих суспільних потреб, таких як розвиток систем електропостачання, водопостачання та водовідведення, транспортних мереж, будівництво житла, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо.

Українські муніципалітети накопичили певний досвід застосування різних форм місцевих запозичень. Так, поширеним є отримання міськими бюджетами безвідсоткових короткотермінових позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку з метою покриття тимчасових касових розривів та забезпечення поточних видатків. За даними Державної казначейської служби України у 2009 році було прийнято 2948 рішень про надання таких позик міським бюджетам, у 2010 році – 2395 рішень, у 2011 році – 3633 рішень, за перше півріччя 2012 року вже було прийнято 2359 таких рішень. Протягом 2013 року місцевим бюджетам надано позик на покриття тимчасових касових розривів на загальну суму 38,4 млрд. грн. Однак, надання таких позик передбачено на покриття тимчасових касових розривів, пов'язаних із забезпеченням здійснення захищених видатків загального фонду місцевого бюджету. Таким чином, це не дозволяє розглядати їх як вагоме джерело фінансування інвестиційних видатків.

За даними Міністерства фінансів України у 2003-2011 роках невелика кількість міст отримували кредити у банківських установах в Україні. Це міста: Южне (1,6 млн. грн. на 15 місяців під 20% річних, 2003 рік), Антрацит (1,3 млн. грн. на 3 роки під 15%, 2004 рік), Одеса (48,0 млн. грн. на 3 роки під 18%, 2004 рік), Новокаховка (2,0 млн. грн. на 1 рік під 16%, 2005 рік), Іллічівськ (5,5 млн. грн. на 18 місяців під 18%, 2008 рік), Черкаси (5 млн. грн. на 1 рік за під 18%, 2010 рік), Вінниця (10 млн. грн. на 3 роки під 14,98% річних, 2011 рік; 25 млн. грн. на 3 роки під 19,5% річних, 2012 рік).

В іноземних фінансових установах кредити отримували міста: Одеса (40 млн. швейцарських франків під ставку 8,5 % річних на 5 років та 10 млн. швейцарських франків під ставку 8,25 % річних на 3 роки), Київ (250,0 млн.

доларів США на 5 років з відсотковою ставкою 8,25 %), Харків (100,0 млн. доларів США на 5 років під ставку 9,5 %) [35].

Набагато ширшою географією застосування відзначаються місцеві облігаційні позики, перші з яких в Україні було здійснено у 1995 році у таких містах, як Київ, Дніпропетровськ, Харків та Донецьк. До середини 1998 року вже 10 міст випустили облігації місцевих позик на суму майже 200 млн. грн. Запозичені кошти використовувалися здебільшого для вирішення проблем комунального господарства, житлового будівництва та розвитку міської транспортної інфраструктури. Найбільш вдалою вважається емісія облігацій Харківською міською радою, кошти від розміщення яких було вкладено в купівлю міських автобусів, що були передані в оренду, а за рахунок орендної плати здійснювалось погашення облігацій.

Негативний вплив на подальший розвиток облігаційних позик в Україні справили дефолт міста Одеси у 1998 році за облігаціями, випущеними 1997 року, фінансовий скандал із авалуванням векселів Житомирською обласною владою, а також використання облігаційної позики АР Крим для переказу коштів в офшорні зони. У 1998 році указом Президента України було встановлено, що емісія облігацій внутрішніх місцевих позик підлягає реєстрації у НКЦПФР після погодження її розміру з Міністерством фінансів України. У цей рік була зареєстрована лише одна емісія облігацій Броварською міською радою на суму 0,5 млн. грн. Надалі Міністерство фінансів України протягом чотирьох років не надавало дозволів на випуск облігацій місцевих позик. З прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу, який по-новому унормував процедури здійснення місцевих запозичень, процес випуску муніципальних цінних паперів інтенсифікувався, але будь-якої сталої динаміки на ринку місцевих запозичень не спостерігалось.

Протягом 2003-2009 років емітентами облігацій внутрішньої місцевої позики стали 10 міст-обласних центрів та м. Київ, а також 5 міст обласного значення. Так, в 2003 році, коли була зареєстрована емісія облігацій місцевої позики Київської міської ради на суму 100 млн. грн. У серпні 2004 року до бюджету Донецька було залучено 20 млн. грн. від випуску 3-річних облігацій. Запорізька міська рада випустила 2-річні облігації муніципальної позики на суму 25 млн. грн. У 2005 році НКЦПФР зареєструвала 10 випусків облігацій місцевої позики на загальну суму 345 млн. грн. Емісію здійснили 4 міста: Харків, Донецьк, Запоріжжя та Одеса. Протягом 2006 року на ринку облігаційних позик знову спостерігався спад: зареєстровано 7 випусків облігацій на 88,5 млн. грн. Емітентами стали 5 міських рад, зокрема таких міст, як Черкаси, Івано-Франківськ, Комсомольськ, Вінниця та Донецьк [34].

Фінансово-економічна криза, що розгорнулася в Україні у другому півріччі 2008 року, суттєво позначилась на активності українських міст у застосуванні механізму облігаційних позик. Висока вартість позикових ресурсів (до 25% річних) не дала змоги більшості органів місцевого самоврядування скористатися позиковими ресурсами для наповнення бюджету розвитку. Не вдалось реалізувати плани щодо розміщення облігацій внутрішніх позик міським радам Миколаєва, Києва, Одеси, Харкова. У 2009 році НКЦПФР

zareestrowano liShe 3 (z shesti zaplanovanih) випуски облігацій внутрішніх місцевих позик Львівською, Луцькою та Донецькою міськими радами. Сума залучених коштів становила 272,3 млн. грн., ставка купона все ще залишалась досить непривабливою. Цього року не здійснились наміри щодо випуску облігаційних позик міських рад Кам'янця-Подільського (10 млн. грн.), Сум (50 млн. грн.), Дніпропетровська (50 млн. грн.) [34].

Очікування відновлення ринку місцевих запозичень у 2010 році після повної зупинки 2009 року були марними. Значне розширення, що спостерігалось у 2003-2008 роках, змінилось абсолютним заморожуванням ринку муніципальних облігацій. Мінфін відхилив більшість заявок на випуск облігацій, за винятком окремих проектів, пов'язаних з підготовкою Євро-2012 (Київ, Харків, Львів, Донецьк). У 2011 році облігаційні позики здійснили Харківська міська рада на суму 99,5 млн. грн. та Запорізька міська рада – 25 млн. грн. Відсоткові ставки за розміщеними облігаціями суттєво знизились порівняно із 2009 роком. Також Міністерство фінансів у 2010 – 2011 роках все ж дозволило деяким муніципалітетам провести рефінансування шляхом додаткових випусків облігацій внутрішньої місцевої позики (Одеса, Черкаси) та реструктуризації боргових зобов'язань (Луцьк) задля уникнення дефолтів.

Протягом січня – жовтня 2012 року Мінфін погодив 19 місцевих запозичень, з яких 5 міст (Київ, Кременчук, Львів, Запоріжжя, Дніпропетровськ) отримали дозвіл на випуск облігацій внутрішньої місцевої позики з відсотковими ставками за користування залученими коштами від 14% до 19% річних; 9 міст (Вінниця, Житомир, Горлівка, Львів, Павлоград, Конотоп, Краматорськ, Київ, Чернігів) – на отримання кредитів; і трьом містам (Луцьку, Одесі, Харкову) дозволено реструктуризація і рефінансування [35]. Загалом у 2012 році спостерігалась певна зацікавленість органів місцевого самоврядування інструментами фондового ринку для залучення інвестицій у розвиток місцевої інфраструктури. Протягом року Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку було zareestrowano 12 випусків облігацій місцевих позик на загальну суму 6,9 млрд. грн., що порівняно з 2011 роком на 7,5 млрд. грн. більше. Водночас, для інвесторів місцеві облігації все ще викликають низьку привабливість. Про це свідчать дані про анулювання випусків (їх скасування) НКЦПФР через неможливість розмістити облігації серед інвесторів за прийнятними для емітента відсотковими ставками. Так, протягом 2011-2012 років було анульовано емісії облігацій Дніпропетровська, Львова та Автономної Республіки Крим.

На рис. 3.1. представлена динаміка загального обсягу zareestrowanoї емісії та кількість випусків облігацій в Україні за період з 2000 по 2012 роки.



Рис. 3.1. Обсяг та кількість випусків облігацій внутрішньої місцевої позики в Україні у 2000 – 2012 роках.

А ось протягом 2013 року ринок муніципальних облігацій в Україні знову заморозився. Українські фінансові ринки діяли в умовах девальваційних очікувань, пов'язаних з виплатами у вересні значних за обсягами боргових зобов'язань України та адміністративними методами регулювання валютного ринку. В умовах скорочення основних показників реального сектору економіки, який є досить чутливим до кон'юнктури зовнішніх ринків сировини, та за відсутності вагомих передумов для покращення ділового клімату в найближчій перспективі, фондовий ринок, звісно, реагує на нові імпульси. Таким чином, у цьому році органи місцевого самоврядування емісію облігацій не здійснювали. І лише дванадцять міських рад здійснили запозичення шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій зі строком погашення від 3 до 13 років від 3% до 6% річних [36].

Протягом 2014 року випуск облігацій здійснила лише Київська міська рада на суму 2625000 тис. грн. під 15,2% річних на строком на 3 роки. Також одинадцять міських рад здійснили запозичення шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій зі строком погашення від 3 до 13 років з відсотковою ставкою від 3% до 6% річних [37].

Аналізуючи представлені дані, можна зазначити, що будь-якої сталої динаміки на ринку місцевих запозичень в Україні не спостерігається. За роками певного поживлення спостерігались періоди, коли міста взагалі не здійснювали запозичень. Протягом 2003 – 2012 років емітентами облігацій внутрішньої місцевої позики стали лише 10 міст-обласних центрів та м. Київ, а також 5 міст обласного значення. Останнє можна вважати позитивним

моментом, оскільки означає посилення інституційної спроможності міст такого типу здійснювати місцеві запозичення.

Термін обігу облігацій, випущених у 2003–2014 роках, коливався від 1 до 5 років (однорічні облігації були випущені лише одного разу – у 2006 році Вінницькою міською радою). Спостерігається певна кореляція між терміном випуску облігацій і відсотковою ставкою: чим довший термін обігу, тим нижча ставка. Цей зв'язок яскраво спостерігався у 2003 та 2005–2007 роках. У 2009 році в умовах фінансово-економічної кризи ставка доходності значно зросла порівняно з попередніми роками. У 2011 році вона знову знизилась, що дає підстави зробити висновок, що органам місцевого самоврядування буде надалі вигідніше розміщувати облігації місцевої позики на довший термін.

Аналіз здійснених у 2003-2014 роках випусків облігацій внутрішньої місцевої позики, свідчить про те, що найчастіше запозичення не носили інвестиційного характеру, випуск облігацій здійснювався з метою фінансування робіт з реконструкції комунального господарства (таблиця 1).

Таблиця 3.1.

Напрями цільового використання запозичених коштів при емісіях місцевих облігацій

Мета позики	Емітент
Придбання обладнання для збору твердих побутових відходів	Луганськ
Реконструкція котелень, теплових мереж, мереж гарячого водопостачання, вузлів обліку пального та тепла, заходи з енергозбереження	Краматорськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Северодонецьк, Харків
Реконструкція житлового фонду	Бердянськ, Луцьк, Харків
Будівництво житлових будинків	Донецьк, Луганськ
Будівництво об'єктів комунального і соціально-культурного призначення, будівництво медичних закладів	Донецьк, Запоріжжя, Луцьк
Реконструкція зелених насаджень парків, скверів	Луганськ
Реконструкція зовнішнього освітлення	Бердянськ, Луганськ, Львів
Розвиток міського громадського транспорту	Краматорськ
Розвиток міського електротранспорту	Кременчук
Реконструкція доріг та асфальтового покриття прибудинкових територій	Бердянськ, Бориспіль, Вінниця, Донецьк, Луганськ, Луцьк, Львів, Харків, Черкаси
Реконструкція закладів освіти	Луцьк
Внески у статутні фонди комунальних підприємств (придбання обладнання)	Харків
Реалізація екологічного проекту з переробки твердих відходів в м. Сімферополь	АР Крим
Будівництво стадіону для проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року. Будівництво та реконструкція об'єктів комунального і	Львів Донецьк, Харків

соціально-культурного призначення та розвитку транспортної інфраструктури в зв'язку з підготовкою до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року	
Погашення заборгованості за векселями; виконання кредитної угоди; забезпечення подальшого розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури та поліпшення транспортного забезпечення; будівництва об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства; розвитку паливно-енергетичного комплексу; виконання робіт з капітального ремонту житлового фонду; внесків органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	Київ

Порівнюючи форми місцевих запозичень, можна зауважити, що залучення коштів шляхом розміщення облігацій місцевої позики є більш вигідним, ніж отримання банківських кредитів. Крім того, середньозважена ставка доходності за випущеними облігаціями була у 2007-2008 роках навіть нижчою за річний індекс інфляції у ці роки, що також можна вважати вигідним для емітентів облігацій – органів місцевого самоврядування. Виняток становить лише випуск облігацій Львівською міською радою у I півріччі 2009 року, середньозважена ставка за банківськими кредитами у цей період була на 1,5 % нижчою від ставки доходності за випущеними облігаціями – 20 %.

Водночас, ставки за кредитами в іноземних фінансових установах є значно нижчими, ніж у вітчизняних банківських установах та лише на 1-3 % нижче, ніж ставки доходності за облігаціями внутрішніх місцевих позик. Однак, у ситуації значної девальвації національної валюти в умовах фінансово-економічної кризи навантаження на міські бюджети щодо обслуговування і майбутнього погашення таких кредитів значно зросли.

Облігації зовнішньої місцевої позики в Україні випускала лише Київська міська рада, яка здійснювала зовнішні запозичення за схемою опосередкованої емісії. Фактично іноземні банки, які були лід-менеджерами даного проекту, випустили і розмістили так звані сертифікати участі у кредиті, а емітент одержав позику від розміщення цих цінних паперів. Проте подібні опосередковані схеми емісії облігацій на зовнішньому ринку призводять до подорожчання випуску і появи додаткових складнощів на шляху емітента на світовий ринок капіталу.

На підставі проведеного аналізу динаміки ринку місцевих запозичень в Україні можна зробити узагальнюючий висновок, що на шляху його подальшого розвитку існує низка перешкод, до яких відносяться: низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування самостійно організувати випуск облігацій і відповідно висока вартість такої організації через користування послугами професійних посередників; обмеженість джерел доходів бюджетів розвитку, за рахунок яких здійснюється погашення основної суми місцевого боргу, що зменшує можливості здійснювати запозичення; використання залучених коштів на фінансування переважно проектів, ефект від

реалізації яких прямо не приводить до збільшення доходів місцевих бюджетів у майбутньому; неврахування органами місцевого самоврядування ймовірних ризиків (політичних, валютних), пов'язаних з обслуговуванням та погашенням боргових зобов'язань; зниження вимог до дотримання фіскальної дисципліни органами місцевого самоврядування шляхом списання заборгованості за позиками з єдиного казначейського рахунку, надання дозволів на здійснення запозичень для погашення зобов'язань за раніше випущеними облігаціями та ін. Вітчизняний ринок місцевих позик виявився надзвичайно чутливим до погіршення макроекономічної ситуації в країні, що проявилось у зменшенні його обсягів і подорожчанні ресурсів. Водночас процес делегування управлінських повноважень місцевому самоврядуванню і розширення його фінансової автономії є необхідний і неминучий. Тому подальше поживлення ринку місцевих запозичень пов'язано, насамперед, зі стабілізацією політичної і економічної ситуації в країні та проведенням низки інституційних і структурних реформ.

3.2. Управління місцевими запозиченнями в контексті фінансової децентралізації

З поглибленням процесів децентралізації та посиленням вимог громадськості до фіскальної ефективності публічного сектора перед органами місцевого самоврядування постає завдання збільшувати обсяг послуг, що надаються громадам, за менших обсягів фінансової підтримки від центрального уряду. Серед альтернативних джерел фінансування зростаючих потреб органів місцевого самоврядування у багатьох країнах розглядаються місцеві позики, особливо якщо термін користування вигодами від витрачених коштів є доволі значним.

В Україні фінанси органів місцевого самоврядування характеризуються нерозвиненістю та переважно залежністю від міжбюджетних трансфертів з боку центрального уряду. Надмірна централізація бюджетного ресурсу суттєво послаблює фінансову основу органів місцевого самоврядування, їх зацікавленість у пошуку нових джерел доходів, спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, закладає основи хронічної дотаційності переважної більшості регіонів, зрештою – загострює соціальні і політичні суперечності в суспільстві. Тому на сьогодні актуальним є виявлення перспектив для подальшого розвитку місцевих запозичень в Україні та урізноманітнення боргових інструментів органів місцевого самоврядування.

Перевагами здійснення облігаційних позик для органів місцевого самоврядування, економіки окремого міста та національної економіки є [45, с. 82,]:

- збільшення ресурсів для фінансування зростаючих потреб в об'єктах інфраструктури;
- можливість міжчасового вирівнювання навантаження на місцеве населення;
- підвищення ринкової дисципліни органів місцевого самоврядування;

- розширення обсягів і структури фінансового ринку;
- поліпшення інвестиційного іміджу міста;
- покращення конкурентних позицій юрисдикції, що здійснює запозичення, порівняно з іншими.

Поряд із беззаперечними перевагами боргового фінансування існують і значні потенційні *недоліки здійснення облігаційних позик* [45, с. 82]:

- зменшення обсягів фінансування поточних видатків;
- нерівномірний розподіл вигод і витрат між різними поколіннями місцевого населення;
- збільшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду, адже надмірний місцевий борг може створювати політичний і фінансовий тиск на центральний уряд, що підвищує ймовірність перекладення на нього відповідальності за місцевими позиками та перетворення в додатковий інструмент тиску центральної влади на органи місцевого самоврядування.

З огляду на ці недоліки боргового фінансування місцевого економічного розвитку у багатьох країнах поширеним є закріплення в законодавстві «золотого правила», згідно з яким за рахунок місцевих запозичень мають фінансуватися капітальні видатки місцевих органів, особливо оновлення і розширення місцевої інфраструктури, що забезпечують створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування. Для зменшення навантаження на місцеві бюджети з обслуговування запозичень доцільно, щоб принаймні частина облігаційних позик була дохідними. Це надасть змогу не тільки розширити комунальну інфраструктуру, але й суттєво зміцнити матеріально-фінансову базу муніципалітетів, оскільки такі запозичення спрямовуються не стільки на розв'язання місцевих проблем, скільки на вирішення стратегічних завдань, що дають змогу досягнути якісно вищого рівня місцевого економічного розвитку.

«Золоте правило» також передбачає врахування часового фактора, тобто синхронності періодів обслуговування і погашення місцевого боргу та періодів отримання вигод від реалізованих проектів. Таким чином має забезпечуватись принцип, згідно з яким за отримані вигоди у вигляді збільшення обсягів місцевих суспільних послуг, покращення їх якості мають сплачувати ті покоління, які безпосередньо ними користуються. При здійсненні облігаційних позик виправданим також є підхід, згідно з яким щорічні додаткові витрати на обслуговування і погашення місцевого боргу мають не перевищувати обсяги зростання доходів місцевих бюджетів [63, с. 803].

Поряд із дотриманням «золотого правила» важливою умовою досягнення позитивного ефекту від здійснення облігаційних позик є належний рівень управління запозиченнями, тобто проведення виваженої боргової політики. При формуванні і проведенні боргової політики потрібно враховувати всі переваги та недоліки різних форм залучення позикових коштів. Перед органами місцевого самоврядування постає завдання забезпечити оптимальну структуру боргу з метою мінімізації видатків на його обслуговування, підтримання

економічно безпечного рівня боргового навантаження, забезпечення рівномірного у часі графіка виплат за борговими зобов'язаннями.

Ситуація, яка склалась на ринку облігацій місцевих позик у 2013-2014 роках, пояснюється, звісно, нездатністю місцевих бюджетів конкурувати з державою, яка перебирає на себе левову частку ліквідності на внутрішньому ринку запозичень (наприклад, шляхом випуску ОВДП Міністерству Фінансів України в 2013 році вдавалось досить активно залучати кошти). В цьому ж році більшість органів місцевого самоврядування зіткнулись з ускладненнями розрахуватися за попередніми облігаційними випусками [32]. Разом із зазначеними причинами призупинення випуску облігацій місцевої позики в цей період відзначається і політична криза в Україні, яка спалахнула наприкінці 2013 року.

Міжнародне рейтингове агентство Moody's Investors Service знизило суверенний кредитний рейтинг України у 2013 році до рівня «Саа1», та на початку 2014 року до рівня «Саа2» з негативним прогнозом. Міжнародне рейтингове агентство Standard & Poor's знизило рейтинги України за зобов'язаннями в іноземній валюті до «ССС+/С» у зв'язку зі складною політичною ситуацією. Як правило, рейтинги такого рівня свідчать про переддефолтовий стан, боргові зобов'язання є дуже низької якості та мають високий кредитний ризик. Слідом за зниженням суверенного рейтингу України також знизились рейтинги міст Києва і Харкова до рівня «Саа2» з негативним прогнозом, така ж ситуація спіткала і решту українських міст [55].

Політичний ризик завжди існує в країнах з нестабільним законодавством, де ймовірність зміни політичної ситуації може зруйнувати відносини між позичальниками та кредиторами. Особливо небезпечними місцеві запозичення є перед проведенням чергових виборів до місцевих органів влади. В Україні постійнодіючим фактором політичного ризику стосовно розвитку ринку місцевих запозичень є можливість зменшення дотацій містам для збалансування національного бюджету або вилучення більшої частини місцевих доходів у центральний бюджет. Окрім того, коригуванню постійно підлягає база місцевих податків та зборів, зокрема плата за комунальні послуги.

Однак, не зважаючи на невтішні прогнози рейтингових агентств, якщо порівняти показники співвідношення боргів до бюджету українських міст з аналогічними показниками міст-банкрутів США, можна вважати, що українським містам дефолти не загрожують. Так, наприклад, бюджет містечка Вестфол у Пенсильванії складав 1 млн. дол., а зобов'язання, які призвели до банкрутства – 20 млн. (у 2009 році). Платежі, які необхідно було здійснити каліфорнійському місту Мемоз Лайкс протягом 2011-2012 років майже втричі перевищували бюджет міста; каліфорнійське місто Стоктон випустило облігацій на 700 млн. дол. при тому, що бюджет міста у цьому фінансовому році складав всього 161,8 млн. дол. А зобов'язання американського міста Детройт, що призвели до найбільшого в сучасній історії міст США банкрутства (липень 2013 року), оцінені на суму 18,5 млрд. дол. В Україні на даний час в обігу перебувають 18 емісій місцевих облігацій українських емітентів. Сукупний обсяг емісій в обігу складає лише 10,3 млрд. грн. Загалом в Україні

розмір місцевого боргу складає близько 1,5% від ВВП. Тому, можна вважати, що переддефолтовий стан українських міст-позичальників, який зазначений в рейтингах, здебільшого є технічним, оскільки, зрозуміло, їхні рейтинги не можуть бути вищими рейтингу країни [55].

Звісно, ризики від запозичень органів місцевого самоврядування можна мінімізувати доволі радикальним способом, взагалі заборонивши органам місцевого самоврядування позичати, що, власне, відбулось у 2010-2011 роках. Але такі дії призводять до згорання відповідних проектів, як, наприклад, з енергозбереження у містах Острозі та Рівному. Тому для врегулювання фінансово-економічних проблем застосування механізму лише заборон (обмежень) місцевих запозичень виявляється неідеальним. Тільки в поєднанні зі стимуляційними заходами можливе поступове економічне зростання.

Аналіз основних факторів впливу фінансової та політичної кризи на ринок місцевих запозичень України вказує на існування протиріч: між зменшенням фінансових можливостей органів місцевого самоврядування та збільшенням їх потреби у фінансових ресурсах для виконання власних функцій в умовах економічної кризи; між зниженням інвестиційного потенціалу покупців місцевих боргових інструментів, насамперед, комерційних банків та інституційних інвесторів, та необхідністю залучати капітал з покращеними параметрами, насамперед, стосовно вартості та термінів залучення; між загостренням конкуренції на вітчизняному фінансовому ринку, в першу чергу, з боку держави та нестабільною позицією органів місцевого самоврядування; між погіршенням параметрів боргового капіталу, що залучається на фінансовому ринку та необхідністю дотримуватися встановлених на рівні законодавства обмежень щодо максимальних видатків на обслуговування боргу [55].

За таких умов міста мають ставити перед собою набагато складніші питання аніж просто «позичати чи не позичати?», а саме про доцільність таких запозичень, можливості, які відкриваються у зв'язку з отриманням позики та про наслідки, пов'язані з обслуговуванням та погашенням боргу. Зважена оцінка та управління ризиками за місцевими запозиченнями в органах місцевого самоврядування є першим кроком на шляху посилення власної самодисципліни та самоконтролю. Зі світової практики доведено, що обмеження, встановлені центральним урядом, є менш ефективними, ніж самостійно встановлені правила. Перехід до фінансової самодисципліни та самоконтролю є тривалим процесом і тісно корелюється із демократизацією публічного управління, оскільки передбачає активну участь місцевої громади у прийнятті ключових рішень щодо місцевого розвитку.

У цьому контексті досвід бюджетного менеджменту органів місцевого самоврядування потрібно переглянути з огляду на те, чи він заохочує, чи заважає місцевим політикам в прийнятті бюджетної відповідальності. Тому управління місцевим боргом є не стільки проблемою фіскальної спроможності, як проблемою самоконтролю. Формальне дотримання інституційних правил щодо запозичень і боргу при цьому не є суттєвим. Органи місцевого самоврядування мають взяти на себе відповідальність за свої фінансові рішення не тільки відповідно до закону, а також, відчуваючи відповідальність перед

платниками податків. Місцевий борг таким чином є оптимальним рішенням для фінансування місцевих інвестицій, оскільки він встановлює баланс інтересів між тими, хто приймає рішення, бенефіціарами і платниками податків.

Для економічного відновлення країни надзвичайно важливе значення має вибір адекватної стратегії управління місцевим боргом, оскільки надлишкове запозичення чи його нераціональне використання можуть призвести до боргової кризи. Політика місцевої влади повинна забезпечувати утримання розміру місцевих позик в економічно безпечних межах, а витрати на їх обслуговування повинні бути мінімізовані у середньо- та довгостроковому періодах. Головні джерела ризиків повинні бути чітко визначені і підлягати пильному моніторингу [55].

Боргове фінансування також вимагає зваженої і проактивної фінансової політики, в якій витрати і вигоди оцінені окремо для кожного інвестиційного проекту, а обсяг інвестицій скорегований відповідно до реальної фіскальної спроможності. Отже, враховуючи необхідність значних інвестицій в інфраструктуру і, водночас, обмеженість фінансових ресурсів, органи місцевого самоврядування об'єктивно зацікавлені в прийнятті на себе бюджетної відповідальності як провідного принципу фінансового менеджменту.

До прийняття рішення про здійснення запозичення міській раді потрібно проаналізувати свою платоспроможність, спрогнозувати майбутні надходження місцевого бюджету, за рахунок яких буде обслуговуватись і погашатись місцевий борг, а також оцінити, до яких змін у доходах і видатках місцевого бюджету призведе реалізація запланованих проектів, враховуючи й альтернативні витрати запозичень. На підставі проведеного аналізу потрібно розробити деталізовану програму використання запозичених коштів та план обслуговування і погашення місцевого боргу. У рішенні міської ради про здійснення місцевого запозичення слід передбачити конкретну мету, а також чітко визначити форму та істотні умови запозичення. У випадку зміни істотних умов запозичення, а саме валюти, строку, відсотків за користування кредитом та строків їх сплати, а також розміру основної суми боргу, їх слід попередньо погодити з Міністерством фінансів України, а згодом – затвердити рішенням міської ради. У зв'язку з тим, що здійснення місцевих запозичень у часі прив'язане до бюджетного періоду (року) та бюджетного процесу, доречно здійснювати місцеві запозичення пріоритетно на початку бюджетного періоду (I-II квартал відповідного року).

Підготовка та здійснення запозичень потрібно супроводжувати відповідною маркетинговою кампанією, цілями якої мають бути: дослідження фінансового ринку як до початку здійснення запозичення, так і після цього на регулярній основі; аргументація переваг інвестування серед усіх потенційних інвесторів; розробка базової схеми випуску позики та основних характеристик облігацій, що мають випускатися. При проведенні маркетингової кампанії міській раді доцільно забезпечити широке інформування територіальної громади про умови та цілі запозичення, проводити роз'яснювальну роботу. Це дасть змогу не тільки акумулювати кошти громадян для фінансування

суспільно важливих проектів, а й залучати їх у такий спосіб до активного управління місцевим економічним розвитком та прийняття відповідних рішень.

Для надання стимулів інвесторам-фізичним особам для вкладання коштів у облігації внутрішньої місцевої позики, муніципальні облігації мають бути з плаваючою відсотковою ставкою, прив'язаною до темпів інфляції. Введення такого типу боргових зобов'язань збільшить довіру фізичних осіб до інструментів, захищених від інфляційного знецінення. І хоча доходність за облігаціями місцевої позики дещо менша, в порівнянні з банківськими депозитами, важливою перевагою перших є те, що громадянин бачить результат своєї інвестиції, оскільки органи місцевої влади залучають кошти для реалізації певної програми (будівництво житла, доріг, транспортних споруд, лікарень, шкіл, енергозбереження тощо). В цьому аспекті дуже важлива і активна громадянська позиція кожного члена територіальної громади – інвестувати в розвиток свого рідного міста для блага майбутніх поколінь.

Щоб інвестування коштів в облігації внутрішньої місцевої позики було привабливішим, порівняно з іншими фінансовими інструментами, доцільно звільнити процентний дохід за облігаціями місцевої позики від оподаткування податком з доходів фізичних осіб. Так, на сьогодні в Україні для фізичних осіб процентний дохід за облігаціями підлягає оподаткуванню за ставкою 15 % [33]. Що правда, новий податковий кодекс спочатку цю ставку втричі скоротив, у порівнянні із попереднім, а з 1 серпня 2014 року знову підняв до рівня 15% (відповідно до Закону України від 04.07.2014 р. № 1588). Для розвитку ринку муніципальних цінних паперів це, звісно, негативний момент, оскільки такі зміни не роблять облігації внутрішньої місцевої позики привабливішими. В той час, як відсоткові доходи за ОВДП чи казначейськими зобов'язаннями взагалі звільнені від оподаткування. Як показує іноземний досвід, повне звільнення доходу за облігаціями місцевої позики від оподаткування надає цьому інструменту неабияких переваг та розширює коло інвесторів.

У невеликих містах до процесу емісії облігацій місцевої позики доцільно залучати юридичного радника, який захищатиме інтереси міської ради у відносинах з іншими суб'єктами (тобто буде готувати та/або погоджувати проекти необхідних документів, надавати письмові та усні консультації з усіх питань випуску облігацій, брати участь у переговорах з банком, депозитарієм та іншими учасниками процесу емісії). Міська рада має забезпечити дієвий контроль за надходженням коштів та виконанням умов позики, для чого доцільно окремим рішенням міської ради призначити особу (осіб), уповноважену здійснювати цей контроль.

Потрібен системний пошук перспективних проектів розвитку місцевої інфраструктури, розширення інвестиційного попиту внутрішнього ринку. Для зменшення навантаження на місцеві бюджети щодо обслуговування здійснених запозичень доцільно, щоб частина здійснених позик передбачалась на фінансування інвестиційних проектів, що забезпечені доходами від їх реалізації, так званих «об'єктів, що самофінансуються» [45]. Управління такими проектами передбачає застосування технології проектного фінансування. Коли кошти залучаються не на загальні потреби місцевого

самоврядування, а для реалізації певного проекту, тоді члени територіальної громади усвідомлюють доцільність позики, а для кредиторів створюються кращі передумови їх повернення. Місцеві запозичення саме на такі цілі надають змогу не тільки розширити комунальну інфраструктуру, але й суттєво зміцнити загалом матеріально-фінансову базу муніципалітетів за рахунок реалізації прибуткових проектів. Такі запозичення спрямовуються не стільки на розв'язання локальних проблем, скільки на вирішення стратегічних завдань, що дають змогу досягнути якісно вищого рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Впровадження таких механізмів дасть можливість підвищити інвестиційну привабливість місцевої облігаційної позики, збільшить коло потенційних позичальників та дасть можливість знизити вартість боргового капіталу для органів місцевого самоврядування.

Отже, зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування вимагає від місцевої влади посилення ініціативності у пошуку альтернативних ресурсів розвитку. Система міжбюджетних відносин також потребує трансформації у напрямі збільшення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування і розширення власних доходів. Тому муніципальні позики є надійним джерелом наповнення місцевих бюджетів та одним із найважливіших інструментів фінансування нагальних суспільних потреб. Для забезпечення стабільності місцевих фінансів і формування ефективних ринків місцевих запозичень мають обов'язково проводитись широкі суспільно-економічні реформи та забезпечуватись макроекономічна стабільність у державі.

СЛОВНИК БАЗОВИХ ТА ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ

Автономія місцевого самоврядування фінансова – можливість адміністративно-територіальних одиниць та їх органів самоврядування здійснювати покладені на них законом функції за рахунок власних фінансових джерел.

Автономність бюджету – незалежність відповідних органів влади й управління в процесі формування та виконання бюджету даного рівня від органів влади й управління вищого рівня. Ґрунтується на чіткому розмежуванні функцій і повноважень між рівнями адміністративно-територіального поділу. Забезпечується збалансованим розподілом доходів і видатків між бюджетами.

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Бюджетна децентралізація – процес передачі частини прав, компетенції, відповідальності й фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади на користь місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наслідком бюджетної децентралізації є збільшення частки місцевих бюджетів у доходах і витратах зведеного (консолідованого) бюджету.

Бюджетна дотація (від лат. «dotatio» – дарунок, пожертва) – кошти, що безповоротно передаються з Державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня – місцевим бюджетам нижчого рівня для збалансування їх доходів і витрат.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна рівновага – стан окремих бюджетів і бюджетної системи в цілому, що характеризується наявністю врівноваженості двох різноспрямованих чинників: доходів і видатків.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин,

державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетна субсидія (від лат. «subsidium» – допомога, підтримка) – кошти, які надаються з Державного бюджету місцевим бюджетам, або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетне призначення - повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетні інвестиції – вкладання коштів у визначені об'єкти і проекти з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту. Вони є капітальними вкладеннями в розвиток виробництва чи соціальну сферу.

Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

Боргове зобов'язання – зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів;

Видатки бюджету - кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Видатки місцевих бюджетів – кошти, які спрямовуються відповідними місцевими органами влади на фінансування заходів з метою забезпечення покладених на ці органи функцій. Видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні видатки і видатки розвитку. Поточні видатки – видатки на фінансування діючої мережі підприємств, закладів, установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування, а також на заходи соціального захисту і соціального забезпечення населення. Видатки розвитку – це витрати місцевих бюджетів на інвестиційні програми і капітальні вкладення.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Викуп цінних паперів – придбання емітентом або особою, що видала цінний папір, розміщених ним або виданих нею цінних паперів.

Випуск цінних паперів – сукупність певного виду емісійних цінних паперів одного емітента, однієї номінальної вартості, які мають однакову форму випуску і міжнародний ідентифікаційний номер, та забезпечують їх власникам однакові права незалежно від часу придбання і способу їх емісії.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Власники облігацій – фізичні та юридичні особи, резиденти і нерезиденти, які набули права власності на облігації відповідно до законодавства.

Власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Гарантійне зобов'язання – зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію.

Гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно Бюджетного кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Державне запозичення – операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Державний інвестиційний проект – інвестиційний проект, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії.

Державні капітальні вкладення – капітальні видатки державного бюджету (надання кредитів з державного бюджету), що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів державної власності, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Дефолт – неспроможність емітента облігацій виплатити власникам облігацій у строк, встановлений проспектом емісії облігацій, відсотковий дохід за облігаціями та/або погасити частину чи повну номінальну вартість облігації.

Дострокове погашення облігацій – сукупність дій емітента та власників облігацій щодо припинення обігу облігацій на підставі прийнятого емітентом рішення про дострокове погашення, виплати їх власникам ціни дострокового погашення облігацій, що встановлюється у порядку, передбаченому рішенням про здійснення запозичення у формі випуску облігацій та проспектом емісії облігацій, і не може бути меншою, ніж номінальна вартість таких облігацій, до настання строків погашення облігацій, передбачених проспектом емісії облігацій, та анулювання облігацій у порядку, передбаченому проспектом емісії облігацій.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Доходи місцевих бюджетів – кошти, що надходять до відповідних місцевих бюджетів у розмірах і порядку, встановлених законом. Складаються з власних або закріплених доходів, відрахувань від регульованих доходів,

дотацій, субсидій, субвенцій та інших трансфертів. Доходи місцевих бюджетів розрізняють податкові й неподаткові.

Емісія – сукупність дій емітента, що провадяться в установленій законодавством послідовності і спрямовані на розміщення емісійних цінних паперів серед їх перших власників.

Емітент облігацій - Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада, що від свого імені розміщує облігації і бере на себе зобов'язання, що випливають з умов розміщення цих облігацій, перед власниками облігацій.

Єдиний казначейський рахунок – рахунок, відкритий центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні.

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Загальний склад ради – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

Залишок бюджетних коштів – обсяг коштів відповідного бюджету, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів цього бюджету на кінець звітного періоду.

Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

Інвестиційний проект – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Істотні умови запозичення – вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченням та строки їх сплати, а також розмір основної суми боргу;

реструктуризація боргових зобов'язань – будь-яка зміна істотних умов запозичення Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою (внесення змін до рішення про здійснення запозичення у формі випуску облігацій). Реструктуризація боргових зобов'язань не вважається новим запозиченням.

Квазіфіскальні операції – операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у

показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.

Кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). Для цілей цього Кодексу до кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Міжбюджетні взаємовідносини – форма, у якій забезпечується взаємозв'язок різних ланок у системі бюджетів, що визначається державним, територіальним та бюджетним устроями країни.

Міжбюджетні трансферти кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Місцеве запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;

Місцеві податки і збори – обов'язкові платежі, які згідно з законодавством запроваджуються органами місцевого самоврядування на підпорядкованій їм території і повністю зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

Місцеві фінанси – система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення функцій і завдань, що покладаються на місцеві органи влади.

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей цього Кодексу орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.

Неподаткові надходження – доходи бюджету у вигляді доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, некомерційного та побічного продажу, надходжень від штрафів та фінансових санкцій, інших неподаткових надходжень.

Неподаткові платежі – разові та випадкові надходження до бюджету, які не мають прямим призначенням формування його доходів.

Обіг цінних паперів – вчинення правочинів, пов'язаних з переходом прав на цінні папери і прав за цінними паперами, крім договорів, що укладаються у процесі емісії, при викупі цінних паперів їх емітентом та купівлі-продажу емітентом викуплених цінних паперів.

Обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Обслуговування державного (місцевого) боргу – операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення державного (місцевого) боргу.

Одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, – органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету.

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців,

результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Пеня – штрафна санкція за несвоєчасне виконання фінансових зобов'язань, що застосовується в разі несвоєчасної сплати податків і неподаткових платежів, а також у разі затримання оплати отриманих товарно-матеріальних цінностей, наданих послуг та виконаних робіт. Нараховується у відсотках до суми невиконаного зобов'язання за кожен день затримки.

Платіж – виконання бюджетних, боргових, гарантійних чи податкових зобов'язань, що виникли в поточному або попередніх бюджетних періодах.

Погашення державного (місцевого) боргу – операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів.

Погашення емісійних цінних паперів – сукупність дій емітента та власників цінних паперів щодо припинення обігу боргових емісійних цінних паперів, виплати їх власникам номінальної вартості цінних паперів та доходу за такими цінними паперами (якщо це передбачено проспектом емісії цінних паперів) або постачання (надання) товарів (послуг) у строки, передбачені проспектом емісії цінних паперів, та анулювання цінних паперів.

Податкові надходження – доходи бюджету у вигляді податків на власність, доходи, прибуток, на збільшення ринкової вартості, на міжнародну торгівлю та зовнішні операції; внутрішніх податків на товари і послуги; місцевих податків і зборів; державного мита та інших податків.

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Правомочний склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок

коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет).

Проспект емісії цінних паперів – документ, що містить інформацію про розміщення цінних паперів та інші відомості, передбачені цим та іншими законами, що визначають особливості розміщення певних видів цінних паперів.

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету).

Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Розміщення цінних паперів – відчуження цінних паперів у визначений проспектом емісії цінних паперів спосіб.

Розпис бюджету – документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Самостійність місцевого бюджету – можливість формування його доходів за рахунок власних та закріплених доходів, місцевих податків і зборів.

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Серія облігацій – сукупність облігацій одного емітента в межах одного випуску облігацій, що мають один реєстраційний номер, однакові умови

розміщення та строки укладення договорів з першими власниками, обігу, виплати доходу та погашення і надають їх власникам однакові права.

Склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.

Строк обігу облігацій – строк, який починається з дня, що настає за днем реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення облігацій і видачі свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій, та закінчується днем, що передує дню початку погашення таких облігацій відповідно до проспекту їх емісії.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Тимчасово вільні кошти єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків бюджету – обсяг коштів, що обліковуються на рахунках у Казначействі України, отримані як надходження бюджетів, відволікання яких не призведе до втрати платоспроможності бюджетів (спроможність своєчасно і в повному обсязі здійснювати платежі та розраховуватися за всіма зобов'язаннями) та виникнення заборгованості протягом періоду, на який передбачається розміщення таких коштів на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів і спрямування на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та Пенсійного фонду України з подальшим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Управління державним (місцевим) боргом – сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

Фінанси місцевого самоврядування – система економічних відносин, через які територіальні колективи та органи місцевого самоврядування мобілізують, розподіляють та використовують фінансові ресурси відповідно до своїх функцій.

Фінансове вирівнювання – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Здійснюється центральними органами державної влади. Синонім поняття «бюджетне регулювання».

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансові інструменти – цінні папери, строкові контракти (ф'ючерси), відсоткові строкові контракти (форварди), строкові контракти на обмін (на певну дату в майбутньому) у разі залежності ціни від відсоткової ставки, валютного курсу або фондового індексу (відсоткові, курсові чи індексні свопи), опціони, що дають право на купівлю або продаж будь-якого із зазначених фінансових інструментів, у тому числі тих, що передбачають грошову форму оплати (курсіві та відсоткові опціони).

Фінансові ресурси місцевого самоврядування – фонди грошових ресурсів, які утворюються і використовуються органами місцевого самоврядування в процесі реалізації покладених на них законом функцій. До їх складу входять місцеві бюджети, валютні та цільові фонди, фінансово-кредитні ресурси, а також – фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ТА КОНТРОЛЬ ЗНАНЬ

Запитання для самоконтролю знань слухачів

1. Розкрийте суть процесу та принципів децентралізації.
2. Розкрийте ступені та критерії оптимальної децентралізації.
3. Дайте визначення понять «фінансова автономія» і «бюджетна децентралізація».
4. Чому місцеві бюджети є основною ланкою місцевих фінансів?
5. Дайте характеристику бюджетним відносинам, які виникають у процесі децентралізації.
6. Яка роль місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку територій?
7. Які основні нормативні документи складають правову базу фінансової автономії?
8. Які концептуальні підходи до розвитку бюджетної децентралізації запропоновані змінами Бюджетного кодексу від 28.12.2014 року?
9. Розкрийте суть реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.
10. Які проблеми необхідно вирішити для ефективного функціонування місцевих фінансів?
11. Назвіть повноваження місцевих органів влади з формування і виконання бюджету
12. Охарактеризуйте ступінь фінансової незалежності місцевого самоврядування та склад фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.
13. Розкрийте проблеми розвитку муніципальних позик в Україні.
14. В чому суть місцевих запозичень?
15. Розкрийте переваги і недоліки облігацій внутрішньої місцевої позики.
16. Охарактеризуйте підходи до ефективного управління місцевими запозиченнями та місцевим боргом.
17. Охарактеризуйте зміст, структуру та динаміку доходів місцевих бюджетів.
18. Яким чином здійснюється розподіл доходів між місцевими бюджетами різних рівнів?
19. Назвіть основні принципи концепції бюджетної децентралізації.
20. Якими факторами обумовлена необхідність бюджетного вирівнювання в Україні?
21. Які заходи застосовуються в Україні з метою фінансового вирівнювання регіонів?
22. Чим забезпечується самостійність місцевих фінансів у країнах з різними економічними моделями?
23. Назвіть чинники, що зумовлюють необхідність бюджетної та фінансової децентралізації.
24. Охарактеризуйте сферу фінансових відносин, що виникають на місцевому рівні.
25. Охарактеризуйте сутність фінансової політики і роль місцевих органів влади в її реалізації.

ПРОГРАМА ТРЕНІНГОВИХ ЗАНЯТЬ
на тему: «Бюджетна і фінансова децентралізація
як інструмент зміцнення матеріально-технічної
основи місцевого самоврядування»

Практичне заняття побудоване за принципом «сендвічу» і передбачає поєднання викладу теоретичного матеріалу викладачем, опрацювання слухачами ряду практичних завдань з теми у малих групах, висвітлення та спільне обговорення їх основних результатів всіма учасниками заняття. Структура практичного заняття і використовувані дидактичні методики опрацювання змістовних одиниць навчального матеріалу представлені в табл. 1:

Таблиця 1

Структура практичного заняття і методики опрацювання її змістовних одиниць

Зміст	Дидактичні методики	Технічні та навчальні засоби
Вступ <ul style="list-style-type: none"> • привітання, оголошення теми практичного заняття, наголос на її актуальності, встановлення зв'язку з набутими знаннями попередніх лекцій і практичних занять • ознайомлення слухачів із планом, метою та навчальними цілями заняття, можливостями застосування отриманих знань у практичній професійній діяльності 	<ul style="list-style-type: none"> - лекція-імпульс – презентація PowerPoint - робота в малих групах з обміну думками з питань лекції, про досвід на даний момент (метод бурмотіння) 	<ul style="list-style-type: none"> - комп'ютер - мультимедійний пристрій
Виклад основного матеріалу практичного заняття		
1. Теоретичні аспекти бюджетної та фінансової децентралізації	<ul style="list-style-type: none"> - лекція-імпульс – презентація PowerPoint - робота в малих групах з опрацювання практичної справи за методом Minute-Paper - представлення і обговорення результатів роботи в групах 	<ul style="list-style-type: none"> - комп'ютер - мультимедійний пристрій - дошка - роздатковий матеріал для практичного завдання № 1 (картки) - коркова дошка - фломастери
2. Бюджетно-фінансова децентралізація в контексті реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади	<ul style="list-style-type: none"> - лекція-імпульс – презентація PowerPoint - робота в малих групах з опрацювання практичної справи за методом Minute- 	<ul style="list-style-type: none"> - комп'ютер - мультимедійний пристрій - дошка - роздатковий

	<p>Paper</p> <p>- представлення і обговорення результатів роботи в групах</p>	<p>матеріал для практичного завдання № 2 (картки)</p> <p>- коркова дошка</p> <p>- фломастери</p>
<p>3. Розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом розвитку системи муніципальних запозичень</p>	<p>- лекція-імпульс – презентація PowerPoint</p> <p>- робота в малих групах за методом «сортування» карток</p> <p>- представлення і обговорення результатів роботи в групах</p>	<p>- комп'ютер</p> <p>- мультимедійний пристрій</p> <p>- роздатковий матеріал для практичного завдання № 3 (картки)</p> <p>- коркова дошка</p> <p>- фломастери</p>
<p>Підбиття підсумків проведення практичного заняття</p> <ul style="list-style-type: none"> • основні узагальнюючі висновки по заняттю • опитування слухачів щодо відкритих питань практичного заняття та їх оцінки ступеня досягнення навчальних результатів • методичні рекомендації для самостійної роботи слухачів та їх підготовки до семінару 	<p>- стислий огляд ключових моментів заняття (за необхідності - повернення до презентації PowerPoint, записам на фліп-чарті, корковій дошці)</p>	<p>- комп'ютер</p> <p>- мультимедійний пристрій</p> <p>- фліп-чарт</p> <p>- коркова дошка</p>

Рекомендації щодо застосування навчальних матеріалів

Використовувані під час практичного заняття методики зорієнтовані на навчальні групи слухачів Інституту підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України кількістю 25-30 осіб із можливістю її розбивки на малі підгрупи кількістю 5-6 осіб. Проведення заняття передбачає належне технічне і навчальне забезпечення – наявність комп'ютера, мультимедійного пристрою, екрану, коркової дошки, фліп-чарту, фломастерів, роздаткових матеріалів у достатній кількості.

Завдання № 1 передбачає розбивку навчальної групи на малі групи (5-6 осіб) по принципу жеребкування за кольоровим карткам. Кожна міні-група отримує від викладача картку модератора з точно сформульованим робочим завданням (див. «Роздаткові матеріали для опрацювання практичного завдання №1»). Картка заповнюється за підсумками короткого обговорення в групі, результати якого представляються одним із учасників групи.

Завдання № 2 залишає попередню розбивку навчальної групи на малі підгрупи. Кожна міні-група знову отримує від викладача картку модератора з точно сформульованим робочим завданням (див. «Роздаткові матеріали для опрацювання практичного завдання №2»). Картка заповнюється за підсумками короткого обговорення в групі, результати якого також представляються одним, але вже іншим, ніж під час представлення попереднього завдання доповідачем. Таким чином, викладач максимально намагається залучити до роботи всіх слухачів навчальної групи і отримати зворотну реакцію учасників. Результати практичного завдання додатково опрацьовуються пізніше на семінарському занятті.

Завдання № 3 побудоване на основі опрацювання в малих групах конкретної проблемної ситуації (кейс-стаді) (див. «Роздаткові матеріали для опрацювання практичного завдання № 3»). Кожна група дає свої варіанти відповіді на сформульовані питання, які у стислому вигляді фіксуються модератором (викладачем або слухачем) на фліп-чарті (табл. 2)

Таблиця 2

**Форма для заповнення результатів обговорення
практичного завдання № 3 (кейс-стаді)**

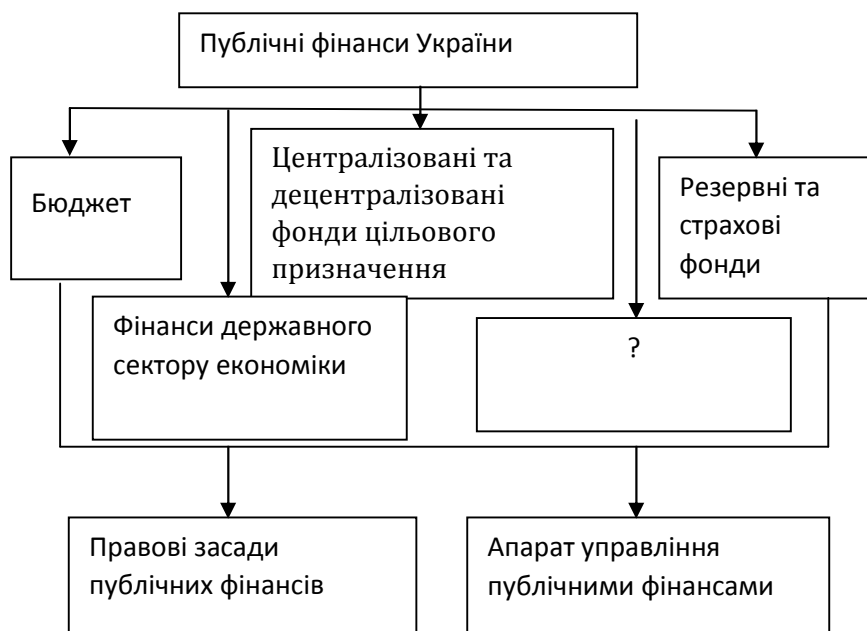
	група № 1	група № 2	група № 3
Запитання № 1					
Запитання № 2					
Запитання № 3					
Запитання № 4					
Висновок					

За підсумками обговорення кейс-стаді в малих групах проводиться міні-дискусія, де експертами виступають всі зацікавлені слухачі і викладач.

Роздаткові матеріали

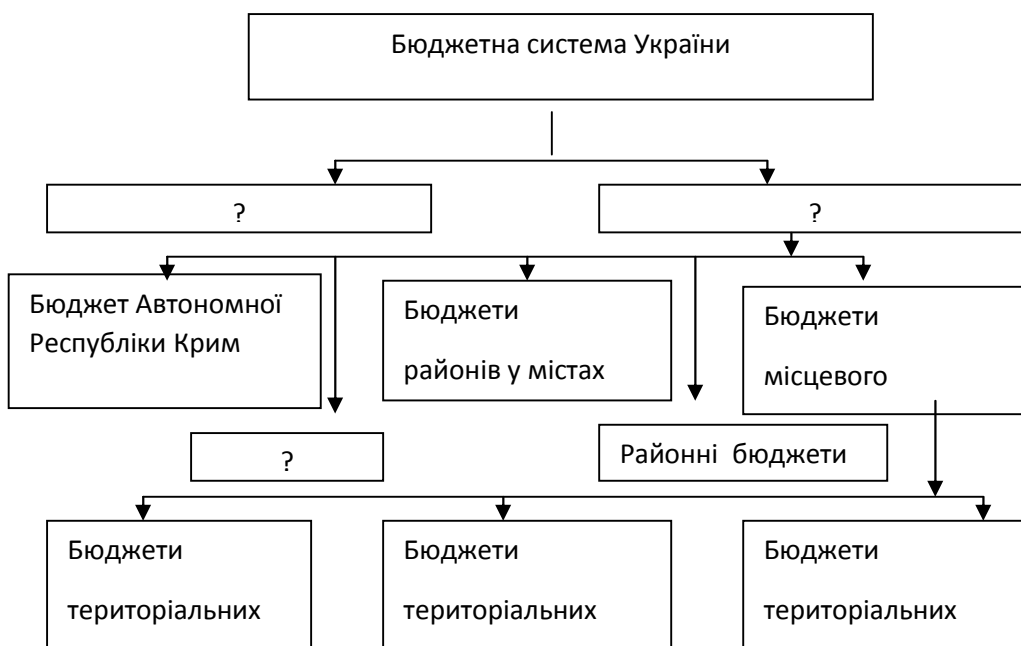
Роздаткові матеріали для опрацювання завдання № 1

Заповніть порожнє місце структурно-логічної схеми, позначене знаком запитання, необхідними термінами (поняттями) відповідно до змісту, яка відображає склад та організацію публічних фінансів.



Роздаткові матеріали для опрацювання завдання № 2

2.1. Заповніть порожні місця структурно-логічної схеми, позначені знаками запитання, необхідними термінами (поняттями) відповідно до змісту, яка відображає бюджетну систему України.



2.2. Заповніть таблицю.

Принципи побудови бюджетної системи	
Назва	Характеристика
Принцип єдності всіх бюджетів	
Принцип автономності кожного бюджету	
Збалансованості	
Обґрунтованості	
Цільового використання бюджетних коштів	
Субсидіарності	
..... Доповнити.....	

Роздаткові матеріали для опрацювання завдання № 3 Кейс-стаді

Обмеженість ресурсів місцевих бюджетів не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, оновлювати основні фонди комунальних підприємств. За таких умов розширення джерел фінансування місцевих програм розвитку можливе за рахунок зростання обсягів запозичень органів місцевого самоврядування на національному та зовнішньому фінансових ринках. У багатьох розвинутих країнах ринки муніципальних облігацій займають значний сегмент ринку позикового капіталу. Зростаюча мобільність міжнародного капіталу і диверсифікація фінансових інструментів призвела до збільшення ринків муніципальних облігацій і в трансформаційних країнах. Але, водночас, збільшення муніципального боргу може стати небезпечним.

Питання позикового фінансування на рівні місцевого самоврядування все активніше обговорюється і перебуває в центрі уваги дослідників у галузі державного управління господарськими процесами.

З позицій отриманих Вами знань обдумайте дві точки зору: доцільність і недоцільність здійснення місцевих запозичень і дайте відповіді на запитання:

- 1) Переваги боргового фінансування за рахунок місцевих запозичень
- 2) Недоліки місцевих запозичень
- 3) Потенційні ризики позикового фінансування
- 4) Шляхи удосконалення управління місцевим боргом

ПІСЛЯМОВА

Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміна ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному і місцевому рівнях. Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у процесі демократизації та трансформації суспільства. Це складний процес, що потребує адекватного розуміння суті децентралізації, продуманості і виваженості дій, оскільки він торкається різних аспектів життя суспільства: політичних, правових, адміністративних, економічних, культурних.

Із співвідношенням централізації та децентралізації в державному управлінні з'являється нова якість. У будь-якій сучасній державі управління не може бути ефективним без поєднання цих принципів. Раціональне співвідношення централізації та децентралізації в управлінні є результатом політичної, соціально-економічної та організаційно-структурної політики держави з обов'язковим врахування практичного досвіду управління, внутрішніх характеристик системи. У процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку. У соціальному управлінні на першому плані стоять проблеми координації і з'ясування політичних цілей та інтересів, а на другому – проблеми технічної організації.

Характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах з розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління. Так, зовнішні справи, оборона, валютна, грошова і монетарна системи, деякі види транспорту, зв'язок, а також кадрові питання належать до компетенції держави. Всі інші питання, які держава на себе не бере, закріплюються за місцевими (регіональними) органами. Узгодження рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може і повинно сприяти зниженню транзакційних витрат, підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки.

Децентралізація є необхідною, але недостатньою умовою розвитку. Важлива також одночасна, або навіть випереджальна дерегуляція, яка має торкнутися усіх рівнів влади – центрального, регіонального та місцевого. Інакше центральна бюрократія просто трансформується на нижчий рівень. Дерегуляція повинна привести не тільки до ліквідації певних регуляторних процедур, а бути максимально спрощена, переведена в електронний формат, так як і низка адміністративних послуг.

Отже, децентралізація – це складний та багатаспектний процес, який не може бути продубльованим із вдало реалізованих в інших країнах моделей.

Слід створити власну модель децентралізації, враховуючи особливості трьох її вимірів – політичного, адміністративного та фіскального. Кожен з них має свою швидкість реалізації, вони можуть враховуватися одночасно, або бути різними за масштабом і послідовністю врахування.

При слабкій державі, в умовах політичної, військової, економічної та соціальної нестабільності, проведення демократичної децентралізації не може бути миттєвим, це має бути виважений і послідовний процес. В даний час головна увага Уряду має бути зосереджена на деконцентрації, дерегуляції та створенні цивілізованих умов надання адміністративних послуг населенню і бізнесу, а також формуванні та впровадженні стандартів надання соціальних та інших видів публічних послуг.

Проведення бюджетної та фінансової децентралізації має корелюватись з реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що дозволить забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Нормативно-правові документи:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою 8 липня 2010 р. № 2456-VI]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Конституція України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Питання оптимізації кількості бюджетних програм [Електронний ресурс] : розпорядження [видано Кабінетом Міністрів України 6 квітня 2011 р. № 292-р]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/292-2011-р>.
4. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Про бюджетну класифікацію [Електронний ресурс] : наказ [видано Міністерством фінансів України 14 січня 2011 р. № 11] . – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.
6. Про бюджетну систему України [Електронний ресурс] : закон УРСР [прийнято Верхов. Радою 5 грудня 1990 р. № 512-XII]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.
7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 10 липня 2010 р. № 2487-VI]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 28 грудня 2014 р. № 79]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 28 грудня 2014 р. № 71]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
10. Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету [Електронний ресурс] : постанова [видана Кабінетом Міністрів України 14 січня 1997 р. № 13]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/13-97п>.
11. Про Державне казначейство України [Електронний ресурс] : указ [видано Президентом України 27 квітня 1995 р. № 335/95]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/335/95>.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 5 лютого 2015 р. № 157]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
13. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів [Електронний ресурс] : наказ [видано Міністерством фінансів України 6 червня 2012 р. № 687]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>.

14. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі [Електронний ресурс] : наказ [видано Міністерством фінансів України 14 грудня 2001 р. № 574]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02>.

15. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм [Електронний ресурс] : наказ [видано Міністерством фінансів України 17 травня 2011 р. № 608]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=358839 &cat_id=35989.

16. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження [видане Кабінетом Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>

17. Про затвердження Положення про порядок складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетної установи, організації [Електронний ресурс] : постанова [видана Кабінетом Міністрів України 21 лютого 1997 р. № 180]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/180-97-п>.

18. Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу [Електронний ресурс] : рішення [видане Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку від 7 листопада 2014 р. № 578]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0570-14>

19. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень [Електронний ресурс] : постанова [видана Кабінетом Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>

20. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ [Електронний ресурс] : постанова [видана Кабінетом Міністрів України 28 лютого 2002 р. № 228]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п>.

21. Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України [Електронний ресурс] : постанова [видана Верхов. Радою 6 травня 1996 р. № 170/96-ВР]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/170/96>.

22. Про казначейське виконання кошторисів видатків на утримання апарату органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова [видана Кабінетом Міністрів України 9 травня 1997 р. № 437]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-97-п>.

23. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

24. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

25. Про паспорти бюджетних програм [Електронний ресурс] : наказ [видано Міністерством фінансів України 29 грудня 2002 р. № 1098]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

26. Про Положення про Державну казначейську службу України [Електронний ресурс] : указ □ видано Президентом України 13 квітня 2011 р. № 460/2011]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>.

27. Про порядок виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс] : указ [видано Президентом України 18 червня 1993 р. № 219/93]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/219/93>.

28. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : указ [видано Президентом України] 12.01.2015. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

29. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс] : розпорядження [видане Кабінетом Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

30. Про цінні папери та фондовий ринок закон України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Інформаційно-аналітичні матеріали:

31. Аналітична оцінка проблем казначейського обслуговування місцевих бюджетів, 16.11.2012, [Електронний ресурс]. Асоціація міст України. - Режим доступу : <http://auc.org.ua/print/11734>

32. Аналітичний огляд ринку облігацій України за 9 місяців 2013 року / Ринок облігацій України. – Національне рейтингове агентство «Рюрік». – Режим доступу : http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_3_kv_2013_review.pdf

33. Аналітичний огляд ринку облігацій України за 2014 рік / Ринок облігацій України. – Національне рейтингове агентство «Рюрік». – Режим доступу : http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_4_kv_2014.pdf

34. Звіти Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2003-2012 роки / Нац. коміс. з цін. паперів та фонд. ринку. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>

35. Здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії у 2003-2010 роках / Міністерство фінансів України. – 18 жовтня 2012 р. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447

36. Інформація щодо здійснення місцевого запозичення та місцевих гарантій в 2013 році / Міністерство фінансів України. – 14 лютого 2013 р. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447

37. Інформація щодо здійснення місцевого запозичення та місцевих гарантій в 2013 році / Міністерство фінансів України. – 14 лютого 2013 р. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/file/link/408965/file/Додаток.pdf>

38. Місцеві запозичення, погоджені з початку 2012 року / Міністерство фінансів України. – 18 жовтня 2012 р. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=354442&cat_id=68447

39. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/#hl=ru&tbo=d&output=search&sclient=psy-ab&q>

40. Річний фінансовий звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 2013 рік // Головне фінансове управління Херсонської обласної державної адміністрації та Державна казначейська служба України в Херсонській області. – Херсон, 2014.

Підручники, навчальні посібники, монографії, наукові статті:

41. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. : 2-ге вид., доп / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за заг. Ред. В. Д. Базилевича. – К. : Атака, 2004 – 368 с.

42. Бодров В. Г. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. – К. : Академвидав, 2010. – 520 с.

43. Бодров В. Г. Стратегічні орієнтири державного регулювання економіки в умовах невизначеності / Бодров В. Г. // Філософія фінансової цивілізації: людина у світі грошей : зб. наук. пр. / редколегія. відп. Секретар З. Е. Скринник. – К. : УБС НБУ, 2014. – С. 68-73.

44. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.

45. Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку в умовах модернізації національної економіки / [В.Г.Бодров, О.М. Соколова, Н.І.Балдич та ін.]; за ред. д-ра екон. наук В.Г.Бодрова. – К.: НАДУ, 2013.- 204 с.

46. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

47. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.

48. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІДС, 2010. – 288 с.

49. Дяченко С. А. Розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом розвитку ринку місцевих запозичень // Журнал «Інвестиції: практика та досвід». – 2014. – № 19. – С. 110 – 114.

50. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

51. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

52. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

53. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун

(співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

54. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев. ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : «Крамар», 2003. - 396 с.

55. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

56. Механізми формування та реалізації державного управління бюджетними ресурсами та місцевому рівні : монографія / Я. М. Казюк. - Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2014. - 426, с.

57. Молдован, О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.

58. Мусаєва І. А. Міжнародний досвід формування системи регіональних фінансів / І. А. Мусаєва // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 32. – С. 491-498.

59. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси [текст] навч. посіб. / О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе – К. : «Центр учбової літератури». 2013. – 354 с.

60. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : кол. Моногр. / [Луніна І. О., Булана О. О., Фролова Н. Б. та ін.] ; за ред. д.е.н. І. О. Луніної ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. - 296 с. : 46 табл., 25 рис.

61. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; А. Олійник, Р. Скільський ; пер.з англ. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

62. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб.–К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

63. Decentralization: Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States / Department of Economic and Social Affairs. - New York : UN, 2000. – P. 225

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ГОЛОВИ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ: ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ**

Навчально-методичні матеріали

Схвалено Науково-методичною радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)

А в т о р и:

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент НАДУ при Президентіві України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

В. А. Гошовська, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України, заслужений працівник освіти України;

М. М. Білинська, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент НАДУ при Президентіві України, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я, заслужений працівник освіти України;

Н. Б. Ларіна, кандидат педагогічних наук, доцент, перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України, заслужений працівник освіти України;

Т. Е. Василевська, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ при Президентіві України;

С. М. Коник, кандидат наук з державного управління, доцент, заступник завідувача кафедри державного менеджменту НАДУ при Президентіві України;

Л. А. Пашико, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України;

І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

І. Г. Сурай, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України.

У п о р я д н и к и:

О. Д. Брайченко, кандидат історичних наук, доцент, заступник директора Інституту – начальник відділу навчально-методичної роботи та інформаційно-аналітичного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України;

М. Т. Солоха, заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України;

В. В. Святненко, начальник відділу координації підвищення кваліфікації та комунікативного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України;

Н. А. Коняшина, заступник начальника відділу навчально-методичної роботи та інформаційно-аналітичного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України;

К. Ф. Задоя, заступник начальника відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України.

Р е ц е н з е н т и:

Л. І. Даниленко, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України;

А. П. Рачинський, доктор наук з державного управління, професор, вчений секретар НАДУ при Президентіві України.

У навчально-методичних матеріалах висвітлені організаційно-правові аспекти діяльності районної державної адміністрації та повноваження голови; містяться практичні рекомендації щодо стратегічного планування й фінансово-економічної діяльності, управління якістю надання адміністративних послуг і налагодження ефективних комунікацій, формування позитивного іміджу; акцентується увага на дотриманні регламентних процедур та веденні діловодства, наведено зразки ведення ділової документації.

Розраховані на використання в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, стануть у пригоді керівникам та державним службовцям районних державних адміністрацій.

УДК 352.07(076)

© Ковбасюк Ю. В., Гошовська В. А., Білинська М. М., Ларіна Н. Б. та ін., 2015

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2015

ВСТУП

В умовах децентралізації влади в Україні успішна робота керівників органів влади передусім залежить від уміння стратегічно мислити, бути цілеспрямованим у вирішенні управлінських завдань, забезпечувати прозорість діяльності, налаштованість на зміни та прагнення до самовдосконалення й підвищення рівня професійної компетентності.

Шлях до ефективної моделі управління місцевими органами виконавчої влади лежить через кардинальне переосмислення повноважень і відповідальності голів районних державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, статус яких визначається Конституцією України, а також законами України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про державну службу”. Основними функціями голів місцевих державних адміністрацій є організаційно-розпорядча, представницька, установчо-номінаційна та інформаційна.

Організаційно-розпорядча функція полягає в тому, що ці державні службовці очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень. У межах затверджених бюджетів вони виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх за цільовим призначенням; координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Оскільки місцеві держадміністрації є монократичними (керованими однією особою) органами, їх голови за посадою представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими й релігійними організаціями, підприємствами, установами, організаціями, громадянами та іншими особами в Україні та за її межами, виконуючи таким чином представницьку функцію.

Широкі повноваження щодо здійснення структурних змін у держадміністрації та формування її персонального складу свідчать про установчо-номінаційну функцію глав місцевих державних адміністрацій. Вони, зокрема, призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів; призначають на посади та звільняють з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій тощо.

Конституційний принцип гласності в роботі місцевих органів виконавчої влади обумовлює наявність інформаційної функції глави місцевої держадміністрації, в межах якої ці посадові особи регулярно інформують

населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію.

Перші кроки новопризначеного голови районної державної адміністрації мають продемонструвати як високу професійність, так і впевненість у собі, стратегічне мислення, високий рівень комунікативності.

У навчально-методичному посібнику “Організація роботи голови районної державної адміністрації: практичні поради” окреслюються практичні рекомендації та першочергові завдання для новопризначеного голови РДА щодо здійснення стратегічного планування і фінансово-економічної діяльності, управління якістю надання адміністративних послуг і налагодження ефективних комунікацій; поради стосовно правил службового етикету, умов формування позитивного іміджу, порядку дотримання регламентних процедур тощо.

РОЗДІЛ І. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Правова основа організації та діяльності районних державних адміністрацій

Правовою основою організації та діяльності районних державних адміністрацій є: Конституція України, закони України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про державну службу”, “Про запобігання корупції” та інші нормативно-правові акти.

Важливою особливістю правового статусу районних державних адміністрацій є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи районних державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання галузевого чи функціонального управління на відповідній території.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

1.2. Статус та атрибути районних державних адміністрацій

Районні державні адміністрації є юридичними особами.

Районні державні адміністрації мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Районні державні адміністрації знаходяться відповідно в районних центрах.

На будинках, де розміщуються районні державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу.

На будинках, де розміщуються районні державні адміністрації, піднімається Державний Прапор України.

Зразки печаток і відповідних табличок районних державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Районні державні адміністрації є органами виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які виконують повноваження державної влади та делеговані їм виконавчі функції відповідних рад.

Районні державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції.

Районні державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними радами.

1.3. Основні завдання районних державних адміністрацій

Основними завданнями районних державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є:

- виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших актів;
- забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм;
- взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

1.4. Повноваження районних державних адміністрацій

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

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- бюджету, фінансів та обліку;
- управління майном, приватизації та підприємництва;
- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

1.5. Права районних державних адміністрацій

Районні державні адміністрації мають право:

- проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками;
- залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції районних державних адміністрацій;
- одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

– давати згідно з чинним законодавством обов’язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку.

1.6. Об’єкти управління районних державних адміністрацій

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

У разі делегування районним державним адміністраціям районними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об’єкти спільної власності територіальних громад.

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

1.7. Контроль з боку районних державних адміністрацій

З боку районних державних адміністрацій здійснюється контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охороною пам’яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов’язаних з її якістю та сертифікацією;
- додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров’я, материнства та дитинства, сім’ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;
- додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

1.8. Склад районних державних адміністрацій

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

1.9. Організація діяльності районних державних адміністрацій

Голови районних державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Голова районної державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази.

Організаційно-процедурні питання діяльності районних державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій.

Типові регламенти районних державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України. Регламент регулює організаційні та процедурні питання діяльності місцевої державної адміністрації (Додаток 1).

Головою відповідної районної державної адміністрації утворюється апарат районної державної адміністрації відповідно до типового штатного розпису, затвердженого Кабінетом Міністрів України та у межах виділених бюджетних асигнувань.

1.10. Підзвітність структурних підрозділів районних державних адміністрацій

Управління, відділи та інші структурні підрозділи районних державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Районні державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України.

1.11. Відносини районних державних адміністрацій з районними радами

Районні державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами. Делегування радами повноважень районним державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Районні державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Голови районних державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції.

Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Голови районних державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Районна рада може висловити недовіру голові відповідної районної державної адміністрації.

1.12. Відносини обласної та районних державних адміністрацій

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю, присвоєння рангу, встановлення надбавок за особливу складність та напруженість в роботі.

Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

1.13. Відносини районних державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади

Районні державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи районних державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Голови районних державних адміністрацій співпрацюють з територіальними органами міністерств та іншими центральними органами виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених завдань.

З питань здійснення повноважень районних державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади співпрацюють з головами відповідних районних державних адміністрацій.

Голови районних державних адміністрацій погоджують звільнення та призначення керівників територіальних органів та інших центральних органів виконавчої влади.

1.14. Відповідальність районних державних адміністрацій

Голови місцевих державних адміністрацій, здійснюючи керівництво місцевими державними адміністраціями, несуть відповідальність за виконання покладених на неї завдань. Голови місцевих державних адміністрацій, як державні службовці найвищих рангів та категорій, повинні нести передовсім юридичну відповідальність за здійснення своїх повноважень. Поряд з тим, пріоритетною на практиці є політична відповідальність.

Голова районної державної адміністрації може бути звільнений за пропозицією Уряду Президентом України.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної районної державної адміністрації .

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили більше половини депутатів від складу відповідної ради, Президент України розглядає питання про можливу відставку голови районної державної адміністрації, а якщо дві третини депутатів - приймає рішення про його відставку.

Практичні рекомендації для новопризначеного голови районної державної адміністрації

1. Уточнити головну мету діяльності, завдання та функції районної державної адміністрації (далі - РДА): завдання – комплекс заходів які впливають з головної мети і підлягають обов'язковому розв'язанню для її досягнення, конкретизують мету; функція – діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який відображає досягнення мети та виконання поставлених завдань РДА.

2. Проаналізувати структуру районної державної адміністрації та відповідність її нормативним вимогам (структура РДА має формуватися з граничної чисельності відповідно до Типового регламенту, місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року №2263.

3. Визначити зони структурного конфлікту інтересів РДА.

4. Провести функціональний аналіз діяльності районної державної адміністрації, який дасть можливість визначити, наскільки відповідає структура РДА функціям, завданням, покладених на неї; чи існує дублювання функцій, які функції не відображені в структурі РДА, які структурні підрозділи є зайвими або надмірно багаточисельними.

5. Удосконалити, за потребою, організаційні процедури діяльності районної державної адміністрації (затвердити новий регламент діяльності районної державної адміністрації, структурних підрозділів РДА та розподіл обов'язків між заступниками, налагодити інформаційні потоки всередині РДА та комунікативні зв'язки із місцевими засобами масової інформації, політичними партіями, громадськими організаціями).

6. Організувати об'єктивне оцінювання стану розвитку інфраструктури регіону.

7. Проаналізувати розроблені місцевим органом державної влади нормативно-правові акти щодо врегулювання діяльності підприємств, установ, організацій, які функціонують на території району.

8. Визначити суспільні потреби у розвитку інфраструктури регіону та необхідний рівень втручання району.

9. Варто пам'ятати, що до основних повноважень керівника районної державної адміністрації належить взаємодія з територіальними структурами центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями та громадськими організаціями.

10. Запровадити щотижневі наради при голові районної державної адміністрації за участю заступників голови РДА, керуючого справами, керівників структурних підрозділів РДА з обговорення результатів реалізації пріоритетних і поточних завдань діяльності РДА.

РОЗДІЛ II. ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ГОЛОВИ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. *Обов'язкові юридичні процедури щодо призначення на посаду голови районної державної адміністрації*

Районні державні адміністрації очолюють голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів районних державних адміністрацій подаються у тижневий строк після відкриття відповідної вакансії Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій для попереднього розгляду до Адміністрації Президента України.

Пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів районних державних адміністрацій мають містити відомості про прізвище, ім'я та по батькові, дату народження, займану посаду, а також посаду, на яку рекомендується кандидат, рівень фахової і професійної підготовки кандидата, перебування його в кадровому резерві, характеристику ділових та моральних якостей, а також обґрунтування щодо спроможності особи забезпечити належний рівень роботи на дорученій ділянці, відомості про наявність судимості або перебування під слідством. Крім зазначених відомостей, пропозиції включають такі документи, що оформлені в установленому порядку:

- заява про призначення на посаду;
- особова картка (форма П-2ДС) з відповідними додатками;
- біографічна довідка, скріплена підписом керівника кадрової служби та печаткою;
- копії сторінок паспорта з даними про прізвище, ім'я та по батькові, місце і дату видачі та місце реєстрації;
- три фотокартки розміром 4 x 6 см;
- копія військового квитка (для військовозобов'язаних);
- копія довідки про присвоєння ідентифікаційного коду;
- медична довідка про стан здоров'я;
- копії документів про освіту, науковий ступінь, вчене звання, підвищення кваліфікації;
- декларація (копія декларації) про доходи за минулий рік і зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, зазначеної особи і членів її сім'ї;
- копія довідки про попередження стосовно встановлених законодавством обмежень для державних службовців, підписана особою, яка пропонується для призначення на посаду;
- письмова згода на проведення обов'язкової спеціальної перевірки
- відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців;
- копія довідки встановленої форми про наявність допуску до державної таємниці;

- довідка про стан справ на підприємстві, в установі та організації, де працює особа, яка пропонується для призначення на посаду;
- рекомендаційний лист встановленої форми;
- копія трудової книжки.

Пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів районних державних адміністрацій попередньо розглядаються в Адміністрації Президента України, в тому числі проводиться перевірка наявності, правильності оформлення документів та обов'язкова спеціальна перевірка відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, протягом сімнадцяти календарних днів. За наявності особливих обставин Глава Адміністрації Президента України може продовжити зазначений строк не більш як на один календарний місяць.

Про завершення попереднього розгляду кандидатур для призначення на посади голів районних державних адміністрацій Адміністрація Президента України доповідає Президентові України, про результати такого розгляду інформує Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться в установленому порядку у триденний строк з урахуванням результатів їх попереднього розгляду у Адміністрації Президента України.

Пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів обласних державних адміністрацій готуються протягом двадцяти двох календарних днів після відкриття відповідної вакансії за участю структурного підрозділу Адміністрації Президента України, до компетенції якого віднесено питання регіональної та кадрової політики. У цей строк формується зазначений вище пакет документів, а також одержуються відомості про належне кандидатам та членам їх сімей нерухоме і цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери, проводиться перевірка правильності оформлення документів та обов'язкова спеціальна перевірка відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців.

Про завершення попереднього розгляду кандидатур для призначення на посади голів обласних державних адміністрацій Адміністрація Президента України доповідає Президентові України.

Кабінет Міністрів України у двотижневий строк розглядає внесені в установленому порядку кандидатури та у разі прийняття позитивного рішення вносить Президентові України подання про призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій. В іншому випадку Секретаріат Кабінету Міністрів України у триденний строк інформує Адміністрацію Президента України, а також відповідно Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, які здійснюють підготовку нових пропозицій щодо призначення на посади голів відповідних місцевих державних адміністрацій.

Адміністрація Президента України у триденний строк після надходження з Кабінету Міністрів України подання про призначення на посаду голови

місцевої державної адміністрації здійснює підготовку та подає на розгляд Президентові України проект відповідного акта.

У разі внесення Кабінетом Міністрів України подання Президентові України про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації Адміністрація Президента України протягом п'ятнадцяти календарних днів здійснює підготовку та подає на розгляд Президентові України в установленому порядку відповідні пропозиції.

До подання Кабінету Міністрів України про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації додаються такі документи: обґрунтування причини неможливості перебування особи на займаній посаді разом із поясненням особи, яку звільняють, у разі потреби - матеріалами службового розслідування, медичною довідкою, чи заява особи про звільнення за власним бажанням, про відставку, інші документи, що безпосередньо стосуються питання.

Як правило, після консультацій з керівниками політичних та громадських організацій, голова районної ради визначає претендентів на посади першого заступника, заступників голови районної державної адміністрації та керівника апарату районної державної адміністрації та підписує відповідні подання до голови обласної державної адміністрації про їх погодження.

Пропозиції щодо зазначених кандидатур розглядається обласною державною адміністрацією відповідно до листка проходження співбесід. На підставі нього готується лист голови обласної державної адміністрації щодо погодження кандидатур і направляється до відповідної районної державної адміністрації.

Пропозиції щодо призначення на посади першого заступника, заступників голови районної державної адміністрації та керівника апарату районної державної адміністрації мають містити ті ж самі відомості, що і для кандидатів на посаду голів районних державних адміністрацій

У разі непогодження кандидата на посаду заступників голови районної державної адміністрації голова районної державної адміністрації подає нову кандидатуру на погодження до обласної державної адміністрації.

Практичні рекомендації для новопризначеного голови районної державної адміністрації

1. Зустрітися з попереднім керівництвом для обговорення результатів діяльності органу влади, вдалих рішень, проблем та незавершених справ.

2. Провести робочі зустрічі:

– із першим заступником, заступниками керівника та керівниками структурних підрозділів, взяти заяви про припинення їх повноважень;

– з керівником кадрової служби щодо стану роботи з персоналом (якісний та кількісний склад працівників районної державної адміністрації, укомплектованість, атестація, щорічна оцінка, плинність кадрів, використання кадрового резерву, підвищення кваліфікації, ведення особових справ та трудових книжок, особливості призначення на посади та звільнення з

посад працівників органу влади), а також з питань, що потребують першочергового розв'язання;

- з головним бухгалтером щодо стану виконання кошторисних призначень, можливої заборгованості за минулий рік та на поточний момент, пропозицій щодо кошторисних призначень на наступний рік;

- з головою профспілкового комітету щодо обговорення питань захисту трудових прав та інтересів членів профспілки органу влади, а також участі у розв'язанні можливих колективних трудових спорів;

- з керівником режимно-секретного підрозділу або відповідальним працівником щодо перевірки наявності спеціального дозволу на впровадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, наявності спеціально обладнаних приміщень для проведення секретних робіт, переліку посад, зайняття яких потребує допуску до державної таємниці, номенклатури секретних справ, мобілізаційних документів.

3. Переконатися у наявності печаток і штампів із зразками їх відбитків, основних організаційно-розпорядчих документів та ознайомитися з їх змістом:

- регламент РДА;
- структура та штатний розпис РДА;
- перелік територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- розподіл обов'язків між керівником та його заступниками;
- положення про структурні підрозділи районної державної адміністрації;

- правила внутрішнього трудового розпорядку.

4. Ознайомитися з основними нормативно-правовими та програмними документами системного характеру, а також тими, що визначають діяльність РДА.

5. Дати доручення апарату органу влади підготувати інформаційно-аналітичні та звітні матеріали щодо стану справ у РДА, зокрема:

- виконання бюджетних і регіональних програм;
- фактичної наявності та стану майна згідно з останнім актом інвентаризації;

- стану бухгалтерського обліку й звітності (як у головного розпорядника бюджетних коштів, так і у розпорядників нижчого рівня);

- матеріали ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності;
- матеріали нарад, що проводилися під головуванням попереднього керівника.

6. Ознайомитись з юридичним статусом та станом приміщень, умовами роботи працівників:

- договір оренди, якщо приміщення не знаходиться у власності органу влади;

- план-схема приміщень;

- наявна інфраструктура (транспорт, комунікації, охорона приміщень, пожежна безпека, умови).

7. Провести (за можливості) загальні збори колективу.

РОЗДІЛ III. ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛОВИ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Повноваження голови районної державної адміністрації

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року № 586-XIV голова районної державної адміністрації:

1) очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень;

3) представляє районну державну адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями як в Україні, так і за її межами;

4) призначає на посади та звільняє з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів;

5) призначає на посади та звільняє з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій;

6) укладає та розриває контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників;

7) погоджує у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, Міністерства внутрішніх справ України;

8) виступає розпорядником коштів відповідних державних адміністрацій, в межах затверджених бюджетів, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

9) регулярно інформує населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію;

10) утворює для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначає їх завдання, функції та персональний склад;

11) здійснює інші функції, передбачені Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.

Голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови.

У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього - один із заступників голови місцевої державної адміністрації.

3.2. Професійно-кваліфікаційна характеристика посади

Голова районної державної адміністрації зобов'язаний знати українську мову, яка є державною мовою на всій території країни відповідно до Конституції України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.07 № 272 передбачено умови участі у конкурсі для зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої - третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України, у тому числі на голову районної державної адміністрації. До участі у конкурсі допускаються особи, які:

- є громадянами України;
- вільно володіють державною мовою;
- мають повну вищу освіту;
- мають стаж державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування не менш як п'ять років та займають (займали) посади в органах виконавчої влади чи органах місцевого самоврядування не нижче четвертої категорії, а на посади голів районних державних адміністрацій - не нижче п'ятої категорії або мають стаж роботи не менш як п'ять років на посадах керівників державних підприємств, установ, організацій, або їх заступників.

3.3. Загальні вимоги до голови районної державної адміністрації

Голова районної державної адміністрації має володіти спеціальними вміннями:

1. Аналізувати (виявляти проблеми, тенденції, рушійні сили та ін.) політичну, економічну й соціальну обстановку.
2. Аналізувати нормативні й розпорядчі акти з погляду організації їхнього виконання, а також їхньої відповідності:
 - іншим нормативним і розпорядчим актам;
 - політиці й стратегії вищої інстанції тощо.
3. Розробляти стратегію й політику діяльності адміністративно-територіального устрою.
4. Здійснювати контролюючу функцію.
5. Взаємодіяти із представницькими органами, центральними органами виконавчої влади, політичними партіями й громадськими організаціями.

Базисні вимоги до голови районної державної адміністрації:

1. Знання основ теорії ринкової й регіональної економіки.
2. Знання соціально-економічних показників району, регіону.
3. Знання основ права, державного й муніципального устрою.
4. Знання історії, звичаїв і традицій населення району.
5. Знання основ менеджменту і маркетингу.
6. Знання управління персоналом.
7. Знання основ екології.

8. Знання основ організації промислового й сільськогосподарського виробництва.

Вимоги до особистісних і ділових якостей:

1. Розумові здібності

- 1.1. Системність мислення
- 1.2. Динамічність і гнучкість мислення
- 1.3. Нестандартність мислення

2. Організаторські здатності

- 2.1. Орієнтація на конкретний результат діяльності
- 2.2. Здатність планувати й проектувати
- 2.3. Здатність цілісного бачення організації
- 2.4. Здатність організувати взаємодію
- 2.5. Здатність координувати діяльність
- 2.6. Здатність керувати групою

3. Комунікативні здатності

- 3.1. Ефективність взаємодії з людьми
- 3.2. Гнучкість у спілкуванні
- 3.3. Здатність передбачати реакцію людей на свої рішення й пропозиції
- 3.4. Здатність до ведення переговорів

4. Інші особистісні якості

- 4.1. Відповідальність у прийнятті рішень
- 4.2. Ініціативність
- 4.3. Адаптивність
- 4.4. Мотивація до досягнення мети
- 4.5. Готовність до навчання

3.4. Припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 7) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- 8) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- 2) подання Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;

5) з ініціативи Президента України. Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Практичні рекомендації для новопризначеного голови районної державної адміністрації:

1. *Ознайомитися з професійно-кваліфікаційною характеристикою посади голови районної державної адміністрації.*

2. *Провести самоаналіз і діагностування особистісних і ділових якостей та визначити зону власного професійного розвитку.*

3. *Визначити блок кадрових питань, які потребують першочергового розв'язання.*

4. *Розробити стратегію формування високопрофесійної управлінської команди.*

5. *Провести аналіз кадрового забезпечення районної державної адміністрації та оцінити спроможність персоналу забезпечити реалізацію функцій і завдань, поставлених перед районною державною адміністрацією.*

6. *Визначити стратегію щодо добору персоналу з урахуванням вимог до рівня освіти претендентів, їхньої професійної підготовки, володіння необхідними знаннями та навичками, етики поведінки, сумлінності та чесності.*

7. *Надати доручення щодо перегляду кадрового резерву на предмет його дієвості, особливо в частині реальної спроможності заміщення працівників, що вивільнятимуться у зв'язку із досягненням ними граничного віку перебування на державній службі, організації роботи з особами, зарахованими до кадрового резерву.*

8. *Ознайомитися з результатами атестації та щорічного оцінювання персоналу.*

9. *Проаналізувати наявну систему мотивації та заохочення працівників. Визначити проблеми та зони конфліктів.*

10. *Ознайомитися з планом-графіком підвищення кваліфікації та іншими нормами професійного навчання на поточний рік (конкурс "Кращий державний службовець", стажування, зарахування до кадрового резерву). Взяти участь у відборі кандидатів для вступу в Національну академію державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах.*

11. *Особливу увагу звернути на розвиток лідерських та управлінських компетенцій керівників структурних підрозділів.*

РОЗДІЛ IV. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ І БЮДЖЕТ

4.1. Перспективний план роботи районної державної адміністрації

Регламент районної державної адміністрації, за яким здійснюється стратегічне планування роботи РДА, затверджується відповідно до Типового регламенту місцевої державної адміністрації (Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації”).

Плани роботи РДА передбачають заходи, спрямовані на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України та Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня (далі – акти законодавства), доручень Президента України та Прем’єр-міністра України, державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, а також делегованих районною радою повноважень, щодо забезпечення реалізації державної політики та відображають державні та регіональні пріоритети.

До планів роботи РДА включаються проблемні питання району, які пов’язані із здійсненням заходів із соціально-економічного розвитку, функціонуванням галузей господарського комплексу та розв’язанням проблем у соціальній сфері, поліпшенням діяльності місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодією з органами місцевого самоврядування.

Короткотермінові плани складаються відділом з організаційно-кадрової роботи апарату за пропозиціями структурних підрозділів районної державної адміністрації, обласної державної адміністрації, інших центральних органів виконавчої влади, узгодженими із заступниками голови (згідно з розподілом обов’язків) до 25 числа місяця попереднього кварталу. Зазначені пропозиції надаються до відділу з організаційно-кадрової роботи апарату РДА до 15 числа місяця попереднього кварталу.

В короткотермінових (квартальних, місячних) планах роботи повинні бути відображені положення річного плану.

Короткотермінові (квартальні, місячні плани) роботи районної державної адміністрації, як правило складаються з розділів:

- питання, які готує РДА для розгляду на сесії районної ради;
- питання, які вносяться на розгляд колегії РДА;
- засідання колегій структурних підрозділів РДА;
- питання, які виносяться для розгляду на тематичних нарадах;
- питання, які розглядаються при заступниках голови РДА, включаючи контроль за виконанням документів органів влади вищого рівня та районної державної адміністрації;
- надання методичної допомоги з організації роботи структурним підрозділам РДА, виконавчим органам місцевого самоврядування;
- організація навчання, проведення семінарів;
- основні організаційно–масові заходи, проведення яких забезпечується РДА та за її участю.

Поточні (тижневі) плани роботи РДА складаються відділом з організаційно-кадрової роботи апарату за пропозиціями структурних підрозділів РДА.

Робота структурних підрозділів та апарату РДА проводиться за місячними планами, що затверджуються заступниками голови (згідно з розподілом обов'язків), керівником апарату РДА. Порядок планування роботи структурних підрозділів, апарату РДА встановлює керівник апарату. Формування планів роботи структурних підрозділів та апарату РДА здійснюється з урахуванням положень регламенту районної державної адміністрації.

Основними етапами стратегічного планування можуть бути такі:

Етап 1. Формування бачення майбутнього: вміти бачити стратегічну мету та очікувані результати реалізації стратегічного плану.

Етап 2. Аналіз існуючого стану справ. На цьому етапі керівники РДА мають виявляти основні проблеми розвитку району, здійснювати огляд нових тенденцій, аналізувати політичне середовище та визначати стратегічні партнери, оцінювати зовнішні сприятливі можливості та загрози, внутрішні сильні та слабкі місця (SWOT-аналіз).

Етап 3. Визначення та узгодження, цілей. На основі загальної мети, проведеного аналізу політичного середовища визначати цілі, яких має досягти керівник РДА протягом певного часу. Цілі мають бути якомога конкретнішими, вимірюваними, прийнятними для тих, хто працюватиме над їх досягненням, реалістичними та актуальними.

Етап 4. Розроблення плану дій та визначення необхідних ресурсів. План дій є головним елементом стратегічного планування, засобом досягнення стратегічної мети. План дій визначає, яку роботу слід провести, щоб досягти стратегічної мети, хто проводитиме окремі види робіт та протягом якого часу. План дій може мати таку структуру:

- стратегічна мета - мета, якої намагаються досягти;
- ціль - конкретні дії (завдання, які необхідно виконати) для Досягнення стратегічної мети;
- виконавці – ті, хто відповідає за досягнення кожної цілі;
- термін виконання - коли відповідальний повинен досягти кожної з цілей.

Етап 5. Виконання плану.

Етап 6. Контроль та оцінка результатів. Керівник РДА має на своїх засіданнях (колегіях) періодично (раз на квартал чи півроку) розглядати стан виконання плану. На цьому етапі має проводитись оцінка результативності та ефективності його виконання.

Етап 7. Коригування плану. У разі необхідності (зміні зовнішнього середовища, зміні тенденцій розвитку) до плану необхідно внести відповідні корективи.

Робота РДА проводиться за перспективним (річним) планом, який підписується керівником апарату районної державної адміністрації і затверджується розпорядженням голови. У разі потреби на основі

перспективного плану складаються поточні, квартальні та оперативні (місячні, щотижневі) плани роботи, які підписуються керівником апарату районної державної адміністрації і затверджуються розпорядженням голови РДА.

Перспективний план роботи районної державної адміністрації, як правило, складається з розділів:

- питання, які готує РДА для розгляду на сесії районної ради;
- питання, які вносяться для розгляду спільному засіданні колегії РДА та президії районної ради;
- питання, які вносяться на розгляд колегії РДА;
- питання, які вносяться для розгляду на виїзні засідання колегії РДА;
- питання, які вносяться для розгляду на наради у голови РДА;
- питання, які розглядатимуться на тематичних нарадах РДА;
- контрольна діяльність районної державної адміністрації, яка включає перелік актів законодавства, розпоряджень голови РДА, хід виконання яких розглядатиметься в порядку контролю; проведення комплексних, цільових перевірок діяльності структурних підрозділів РДА, установ та організацій;
- основні організаційно-масові заходи, проведення яких забезпечується РДА або за її участю;
- надання методичної допомоги з організації роботи структурним підрозділам РДА, виконавчим органам місцевого самоврядування (організація навчання, проведення семінарів);
- кадрова робота.

Структура перспективного плану може бути побудована у формі таблиці: номер заходу по порядку, зміст заходу, обґрунтування необхідності здійснення заходу, термін виконання та відповідальний виконавець.

Плани мають містити такі питання:

- підбиття підсумків діяльності РДА відповідно за рік, квартал, місяць з визначенням основних напрямів подальшої роботи;
- діяльності структурних підрозділів РДА, організацій установ з виконання актів законодавства, розпоряджень голови РДА.

Додаткові (позапланові) питання включаються до затвердженого плану роботи РДА або виключається з нього за рішенням голови РДА на підставі доповідної записки заступника голови (згідно з розподілом обов'язків), керівника апарату РДА з відповідним обґрунтуванням.

Перспективний план роботи РДА на наступний рік складається відділом з організаційно-кадрової роботи апарату РДА за пропозиціями структурних підрозділів, узгодженими із заступниками голови (згідно з розподілом обов'язків) до 25 грудня поточного року.

Контроль за виконанням планів роботи РДА, структурних підрозділів та апарату здійснюється заступниками голови (згідно з розподілом обов'язків), керівником апарату районної державної адміністрації.

Щоквартально до 10 числа першого місяця кварталу відділ з організаційно-кадрової роботи апарату РДА на підставі звітів структурних підрозділів РДА, складає інформацію про виконання плану роботи районної державної адміністрації за попередній квартал.

Звіти структурних підрозділів РДА та установ, узгоджені із заступниками голови (згідно з розподілом обов'язків) надаються до відділу організаційно-кадрової роботи апарату районної державної адміністрації до 5 числа першого місяця кварталу.

Звіт про результати діяльності РДА розміщується на офіційному веб-сайті та у районних засобах масової інформації.

Насамкінець, перспективний план роботи РДА затверджується розпорядження голови районної державної адміністрації. В цьому розпорядженні першому заступнику голови, заступникам голови, керівнику апарату, начальникам відділів та управлінь районної державної адміністрації, керівникам установ та організацій, сільським, селищним, міським головам доручається забезпечити виконання перспективного плану, деталізувати його у власних квартальних та поточних планах роботи.

Практичні рекомендації для новопризначеного голови районної державної адміністрації:

1. *Забезпечити послідовність підготовки стратегічного планування:*
 - *чітко визначити бачення керівництва РДА і встановити реалістичні цілі та завдання, що відповідають цьому баченню і мають бути реалізовані протягом установленого часу за наявних ресурсів та спроможності;*
 - *розповсюдити інформацію про цілі та завдання РДА;*
 - *забезпечити найбільш ефективне використання ресурсів відповідно до визначених цілей та пріоритетів;*
 - *створити механізми оцінки досягнутих результатів та внесення в разі необхідності змін до впроваджуваної політики;*
 - *організувати обговорення серед політиків з метою вироблення консенсусу щодо напрямів діяльності в перспективі.*
2. *Планувати власний графік роботи, насамперед виходячи з планів роботи РДА, сесій районної ради, колегій обласної державної адміністрації та сесій обласної ради.*
3. *З метою реалізації державної політики на місцевому рівні вчасно та на достатньому якісному рівні управляти розробкою, коригуванням перспективних та поточних планів діяльності РДА.*
4. *Забезпечувати належне дотримання встановлених строків виконання відповідних завдань та своєчасне інформування обласної державної адміністрації.*
5. *Проаналізувати чинний регламент діяльності РДА і в разі необхідності внести відповідні зміни до нього.*
6. *Звернути увагу в регламенті роботи РДА на питання планування роботи, визначення повноважень голови, заступників, державних службовців РДА, консультативно-дорадчих органів влади, проходження державної служби, прийняття та підготовку нормотворчих та організаційно-розпорядчих документів, взаємодію місцевих органів державної влади з обласними державними адміністраціями, з радами різних рівнів,*

політичними партіями та громадськими організаціями; взаємодію із засобами масової інформації, організацію роботи із зверненням громадян.

7. *Забезпечити розроблення річного плану діяльності із зазначенням: пріоритетів діяльності (цілей); завдань відповідно до стратегічних та функціональних пріоритетів діяльності; заходів, передбачених для реалізації завдань, з термінами їх виконання; необхідних людських та фінансових ресурсів та кількісних показників, що свідчать про виконання завдань.*

4.2. Бюджетний процес на місцевому рівні

Відповідно до Бюджетного кодексу України *бюджетний процес* – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетний процес включає такі основні стадії:

- 1) складання проекту бюджету;
- 2) розгляд та затвердження (прийняття рішення про бюджет);
- 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до рішення про бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль і аудит, оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

У бюджетному процесі на місцевому рівні беруть участь суб'єкти, кожен з яких наділений певними правами й обов'язками – учасники бюджетного процесу. Всі вони діють виключно в межах своїх повноважень і несуть відповідальність за їх виконання згідно з чинним законодавством.

Учасники бюджетного процесу – це органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

Бюджетні повноваження – права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

До складу учасників бюджетного процесу на місцевому рівні можна віднести тих, хто бере у ньому безпосередню участь, і тих, хто здійснює правову регламентацію бюджетної діяльності шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів у межах своєї компетенції. До останніх належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також інші органи, які виконують нормотворчу діяльність у бюджетній сфері відповідно до положень Бюджетного кодексу України та на їх виконання.

У системі учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, залежно від ролі, місця, функцій та характеру їх діяльності, можна виокремити такі основні групи учасників:

- органи, наділені повноваженнями щодо нормативно-правового врегулювання бюджетного процесу (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінфін, Держказначейство);
- органи, які визначають бюджетні пріоритети та місцеву бюджетну політику (ВР АР Крим, місцеві ради);

– органи, які здійснюють контроль та оперативне управління бюджетним процесом (Рада Міністрів АР Крим, місцеві держадміністрації та виконкоми, Мінфін АР Крим та місцеві фіноргани, територіальні органи казначейства, податкова служба, КРУ, Рахункова палата АР Крим);

– розпорядники та одержувачі бюджетних коштів (головні розпорядники, розпорядники 2-3 ступенів, одержувачі бюджетних коштів);

– органи, які здійснюють регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень (Національний банк України та комерційні банки, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України).

Відповідно до Бюджетного кодексу України *складання* місцевих бюджетів починається з підготовки проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

Міністерство фінансів України доводить місцевим органам влади особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний період. Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, асигнування надаються головним розпорядникам бюджетних коштів – бюджетним установам в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень (отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету).

Початковою стадією розробки проекту бюджету є підготовка головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів, які містять пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для їх діяльності на наступний бюджетний період. Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Бюджетні запити формуються відповідно до інструкцій, розроблених згідно з типовою формою Міністерства фінансів України. Інструкції до бюджету визначають основні моменти та послідовність бюджетного процесу, містять чіткі пояснення щодо інформації, яку повинен надавати кожен розпорядник бюджетних коштів.

Бюджетна пропозиція головного розпорядника подається відповідно до типових форм, які додаються до інструкцій. Найбільш детальною формою планування є планування за функціональною та повною економічною класифікацією видатків бюджету. Часто існують скорочені форми документів для розпорядників коштів. Як правило, у запиті та додатках до нього надаються такі дані: назва управління та програми, відповідальні особи за конкретні види діяльності; коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі; фактичні видатки в минулому бюджетному періоді і затверджені в поточному; граничний обсяг видатків на поточний рік; сума фінансування програми на майбутній бюджетний період; коригування сум видатків; прогноз видатків на два роки, що йдуть після наступного бюджетного року; видатки за функціональною класифікацією головного розпорядника бюджетних коштів; ефективність використання бюджетних коштів.

До питань, які регулюються інструкціями РДА, належать: прогноз доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; нормативні критерії, які повинні застосовуватись при обчисленні трансфертів з державного бюджету органам місцевого самоврядування на реалізацію програм; запити на отримання інформації, необхідної для кінцевого формування бюджету (обсяг міжбюджетних трансфертів, величина субвенції тощо).

На основі отриманих від головних розпорядників бюджетних запитів фінансовий орган проводить аналіз ефективності використання бюджетних коштів та приймає рішення щодо прийняття чи неприйняття пропозицій, що містяться у бюджетних запитах, до уваги при формуванні проекту бюджету.

Проект рішення про місцевий бюджет схвалюється районною державною адміністрацією чи виконавчим органом перед розглядом його на сесії ради. Керівник відповідного місцевого фінансового органу представляє проект бюджету на пленарному засіданні ради. Керівник комісії відповідної ради з питань бюджету доповідає на цьому ж засіданні ради про відповідність проекту бюджету вимогам Бюджетного кодексу України, основним напрямкам бюджетної політики та програмним завданням діяльності місцевої ради.

За результатами розгляду місцева рада може прийняти вмотивоване рішення про відхилення проекту бюджету в разі його невідповідності законодавству України та доопрацювання виконавчими органами. Порядок проведення повторного розгляду проекту бюджету та внесення пропозицій до нього депутатами визначається радою.

Завдання представницького органу полягає у затвердженні бюджету.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- загальна сума доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу на кінець наступного бюджетного періоду;
- повноваження щодо надання гарантій РДА, а також розміри цих гарантій з урахуванням положень ст.17 Бюджетного кодексу України;
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;
- доходи бюджету за бюджетною класифікацією;
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
- розмір оборотної касової готівки місцевого бюджету; та додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету;
- перелік захищених статей бюджету (визначається відповідно до ст.55 Бюджетного кодексу України).

Разом з проектом рішення про місцевий бюджет до відповідної ради подається:

- 1) пояснювальна записка до проекту рішення, яка вміщує наступне:
 - інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогнози її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;

– оцінку надходжень доходів з урахуванням втрат доходів, в результаті наданих радою податкових пільг;

– пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків щодо функцій та програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;

– обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети територіальних громад села, селища, міста районного значення) та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів);

2) прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

3) проект показників зведеного бюджету району;

4) показники видатків, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані у бюджеті, за умови, якщо реалізація проекту триває більше одного бюджетного періоду;

5) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;

6) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

7) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету. Ці пояснення подаються до комісії з питань бюджету відповідної ради;

8) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація та виконавчий орган відповідної ради.

Бюджет міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення на наступний бюджетний період затверджуються рішеннями відповідних рад не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їх створення) бюджети, затверджуються рішеннями відповідних рад не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження відповідно бюджету міст Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення, районного бюджету.

Затверджуючи бюджет, рада визначає політику і напрями розвитку територіальної громади та встановлює пріоритети в наданні послуг мешканцям міста. Рада визначає темпи зростання бюджету, підвищення чи зниження місцевих податків, необхідність і доцільність місцевих запозичень для розвитку міської інфраструктури.

Виконання бюджету забезпечують відповідні виконавчі органи районної державної адміністрації.

В Україні застосовується казначейська форма обслуговування місцевих бюджетів, яка здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за такими функціями: проведення операцій з коштами місцевих бюджетів; розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів; контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів; бухгалтерський облік та складання звітності про виконання місцевого бюджету.

Місцевий бюджет виконується за *розписом*, який затверджується керівником місцевого фінансового органу, або за тимчасовим розписом на відповідний період.

У процесі виконання доходної частини місцевого бюджету податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи цього бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України. Ці кошти не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення.

У процесі виконання видаткової частини місцевого бюджету розпорядники його коштів одержують бюджетні асигнування відповідно до затвердженого бюджетного розпису. Це є підставою для затвердження кошторису їх видатків.

Періодичність, структура та терміни подання *звітності* про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України. Зведені показники звітів про виконання бюджетів подаються територіальними органами Державного казначейства України відповідним фінансовим органам.

Звіт про виконання бюджету РДА подається до ради відповідним виконавчим органом чи головою (якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний термін після завершення відповідного бюджетного періоду.

До місцевого бюджету в процесі його виконання можуть вноситись зміни.

Рішення про *внесення змін до рішення про місцевий бюджет* ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів поточного бюджетного року. При цьому перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без врахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, має бути не менше ніж на 5 відсотків. Факт недоотримання доходів із загального фонду місцевого бюджету визначається за такою ж процедурою за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету, більше ніж на 15%. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути також ухвалені відповідною радою і у інших випадках, передбачених ст. 52 Бюджетного кодексу України.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства місцевими органами влади здійснюють: Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, які беруть участь у підготовці до розгляду Верховною Радою України проекту Закону України про Державний бюджет України, Рахункова Палата України, Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, Державне казначейство України та його територіальні органи, Державна контрольно-ревізійна служба України та її територіальні органи. Державна податкова адміністрація України та її територіальні органи, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рахункова Палата Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські (міст Києва та Севастополя), районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, обласні, районні, міські, районні у містах ради, комітети та комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, спеціальні контрольні комісії місцевих рад, суб'єкти фінансового контролю та аудиту, що залучаються на договірних засадах.

Порядок здійснення фінансового контролю діяльності РДА у галузі бюджету, повноваження органів, що здійснюють фінансовий контроль, визначається Бюджетним кодексом України, законами України “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Рахункову Палату”, законами, що регулюють діяльність Державної контрольно-ревізійної служби України, Державної податкової служби України, нормативними актами з питань діяльності Державного казначейства України, іншими законами та нормативно-правовими актами.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи районних державних адміністрацій, у разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені у двомісячний термін після завершення відповідного бюджетного періоду, звітують про виконання відповідних місцевих бюджетів. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою Палатою Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим та комісіями з питань бюджету відповідних рад). Після цього відповідні місцеві ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення.

Основні напрями фінансового контролю діяльності районних державних адміністрацій в галузі бюджету:

- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- контроль за використанням коштів районних державних адміністрацій відповідно до рішень про бюджет;
- контроль за здійсненням бухгалтерського обліку надходжень та витрат бюджетів районних державних адміністрацій;
- контроль відповідності платежів з місцевих бюджетів, взятих бюджетних зобов'язанням та бюджетним асигнуванням;
- контроль за цільовим та ефективним використанням коштів бюджетів районних державних адміністрацій;
- контроль бюджетного процесу;

- контроль за виконанням рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад в галузі бюджету;
- контроль показників бюджету районних державних адміністрацій, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ тощо.

Бюджетним правопорушенням є недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом та іншими законами і нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

Види бюджетних правопорушень:

- несвоєчасне та неповне подання звітності про виконання бюджету;
- невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;
- подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;
- порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;
- нецільове використання бюджетних коштів;
- інші форми бюджетних правопорушень, які носять характер злочину.

У випадку виявлення бюджетних правопорушень Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських (міст районного значення, селищних та сільських рад), головні розпорядники бюджетних коштів у межах своїх повноважень можуть призупинити бюджетні асигнування.

У випадку встановлення злочину, пов'язаного з використанням бюджетних коштів, відповідні органи фінансового контролю подають необхідні матеріали до правоохоронних органів України.

У разі виявлення бюджетного правопорушення відповідними органами та посадовими особами, що здійснюють фінансовий контроль, можуть бути застосовані такі дії щодо розпорядників бюджетних коштів та їх одержувачів, яким доведені відповідні бюджетні асигнування:

- Адміністративні стягнення до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях.
- Зупинення операцій з бюджетними коштами.
- Призупинення операцій з бюджетними коштами у порядку, визначеному статтею 117 Бюджетного кодексу України.
- Здійснення заходів щодо відшкодування особою, що вчинила бюджетне правопорушення, заподіяної матеріальної шкоди.
- Зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням.
- Притягнення посадових осіб до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності.
- Обов'язкове повернення бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенцій до відповідного бюджету у разі їх нецільового використання.
- Цивільно-правова відповідальність посадових осіб.

– Призупинення Кабінетом Міністрів України протягом місяця з дня прийняття рішень про відповідний бюджет РДА цих рішень з одночасним зверненням до суду у разі порушення вимог Бюджетного кодексу та Закону про Державний бюджет України в частині державних делегованих повноважень.

– Призупинення відповідно Головою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації протягом місяця з дня ухвалення рішення про районний, міський, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, районний у містах Києві та Севастополі бюджети з одночасним зверненням до суду у разі порушення вимог Бюджетного кодексу та Закону про Державний бюджет України в частині державних делегованих повноважень.

– Призупинення відповідно головою районної державної адміністрації, головою виконавчого органу міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим) та обласного значення ради рішень районної чи міської міст республіканського АР Крим та міст обласного значення ради, сільської, селищної та районної у місті ради про відповідний бюджет з одночасним зверненням до суду у разі порушення вимог Бюджетного кодексу та Закону про Державний бюджет України в частині державних делегованих повноважень.

– Дії щодо відповідальності органів Державного казначейства та їх керівників у разі вчинення ними бюджетних правопорушень.

Стягнення за бюджетні правопорушення накладаються за рішенням Міністра фінансів України, керівника органу Державного казначейства України, керівника органу Державної контрольно-ревізійної служби України, керівників місцевих фінансових органів, голів виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Рішення про накладання стягнень за бюджетні правопорушення можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Бюджетним кодексом України регламентовано норми, що забезпечують доступність інформації про бюджет (ст. 28):

– інформація про місцеві бюджети повинна бути оприлюднена;
– оприлюднення цієї інформації забезпечують Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації;
– рішення про місцеві бюджети та періодичні звіти про їх виконання підлягають обов'язковій публікації в газетах, визначених відповідними радами, в тому числі:

– рішення про місцеві бюджети – не пізніше десяти днів з дня їх прийняття;

– інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) – не пізніше 1 березня року, що настає після звітного;

– звіти про виконання кожного з місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) мають бути представлені громаді до 20 березня.

Інформація про час і місце їх публічного представлення публікується в пресі разом зі звітом про виконання бюджету. Звіти мають містити деталізовану інформацію про витрати за тими статтями (крім заробітної плати з

нарахуваннями на неї та комунальних платежів), сума яких перевищує: для бюджету м. Києва - 2 млн. грн; бюджету АР Крим, обласних бюджетів і бюджету м. Севастополя - 1 млн. грн; районних міських бюджетів - 500 тис. грн.

На бюджетних слуханнях мають розглядатися: основні напрями та пріоритети місцевої бюджетної політики; проект місцевого бюджету на наступний рік; проблеми формування і використання ресурсів місцевого бюджету; напрями використання бюджетних коштів на виконання власних повноважень РДА; питання розробки та фінансування цільових бюджетних програм; стратегія інвестиційної політики РДА та основні напрями капіталовкладень; проблеми бюджетного забезпечення окремих галузей; результати реалізації місцевої бюджетної політики; шляхи нарощування дохідної частини бюджету тощо.

Бюджетні слухання скликаються з метою обговорення проекту місцевого бюджету на наступний рік. У такому разі, як правило, сам проект, а також розрахунки доходів і видатків бюджету, виступи та коментарі фахівців напередодні слухань публікуються в місцевих засобах інформації.

Крім бюджетних слухань, можуть застосовуватися й інші форми участі громадян у бюджетному процесі, а саме:

- збори громадян;
- громадські комісії;
- дорадчі комітети та робочі групи;
- громадські та консультативні ради;
- включення представників громадських організацій до складу тендерних комітетів;
- підтримка проектів та ініціатив громадських організацій з місцевого бюджету через механізм конкурсів; консультації представників місцевої влади та громадських організацій тощо.

Застосування таких форм участі населення в бюджетному процесі дає змогу узгодити цілі та завдання місцевої бюджетної політики з потребами та бажаннями членів територіальної громади як у коротко-, так і довгостроковій перспективі, залучити громадян до вирішення не тільки стратегічних, а й багатьох поточних завдань.

Практичні рекомендації для новопризначеного голови районної державної адміністрації:

1. Ознайомитися з Бюджетним кодексом України, державним бюджетом на поточний рік та рішенням сесії районної ради щодо затвердження бюджету району на поточний рік.

2. Визначити функції фінансового, бюджетного, казначейського, податкового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

3. З'ясувати суть “бюджетних запитів” і “бюджетної пропозиції”.

4. Контролювати процес підготовки бюджетних пропозицій на наступний рік та виконання бюджету в поточному році.

5. Здійснювати контроль щодо дотримання головними розпорядниками коштів районного бюджету вимог Бюджетного кодексу в частині формування бюджетних пропозицій.

6. Здійснювати контроль на стадії підготовки бюджету: визначення слабких і сильних бюджетонаповнюючих сторін.

7. Забезпечити постійний моніторинг виконання бюджету та внутрішньої контрольно-ревізійної роботи.

4.3. Ефективне управління соціальною сферою

Загальносвітові тенденції свідчать, що соціально сфера є провідним фактором соціально-економічного розвитку суспільства. Показники якості життя і розвитку людини стають критерієм прийняття рішень у сфері економічного та соціального розвитку все більшого числа держав.

Соціальна сфера - підсистема національної економіки, тобто явища, процеси, види діяльності та об'єкти, які пов'язані з забезпеченням життєдіяльності суспільства, людини, задоволенням їхніх потреб, інтересів. *Соціальна сфера* визначається як сукупність галузей, підприємств, організацій, які безпосередньо пов'язані й впливають на спосіб і рівень життя людей, їх добробут і споживання. Соціальна сфера охоплює увесь простір життєдіяльності людини – від умов його праці й побуту, здоров'я й дозвілля до соціально-класових і національних відносин.

До соціальної сфери відносять, насамперед, сферу послуг, освіти, культуру, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, громадське харчування, комунальне обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок.

У соціальній сфері виокремлюють два основних компоненти – *соціальні відносини та соціальну діяльність*. Соціальна сфера може бути представлена як область прояву соціальних відносин різної якості, а соціальна діяльність виступає як основа самоорганізації цієї сфери. Соціальна сфера містить у собі всі складові, які слугують її відтворенню, функціонуванню й розвитку:

- суб'єкти соціальної сфери – індивіди, спільності та саме суспільство як соціальний організм;
- підсистеми соціальної сфери – сфери освіти, родини, праці, побуту, соціальна інфраструктура тощо;
- соціальні інститути й організації, що здійснюють управління соціальною сферою;
- соціальні зв'язки й відносини між суб'єктами, підсистемами та інститутами;
- потреби, цінності й норми, що лежать в основі цих відносин;
- процеси в соціальній сфері.

Центральним елементом у структурі соціальної сфери є потреби індивіда та групи, тому ступінь задоволення потреб людей у благах, необхідних для їхньої активної життєдіяльності, вказує на реальний рівень розвитку соціальної сфери в цілому. Функціонування соціальної сфери здійснюється через діяльність конкретних установ соціальної інфраструктури: медичні, освітні, побутові, дозвільні тощо, які забезпечують взаємодію матеріально-речовинного

середовища та соціальних суб'єктів з метою раціональної організації життєдіяльності людей.

Проте питання підвищення добробуту, рівня життя населення, створення соціальних передумов у формуванні економічних стимулів для участі в суспільному виробництві вирішуються в значній мірі на регіональному рівні.

Для визначення ефективності тих або інших державних програм (економічного, соціального або культурного розвитку) керівнику слід враховувати наступні показники:

- обсяг виконаних робіт і проведених заходів, що співвідносяться з витратами;
- співвідношення до офіційно встановлених стандартів споживання товарів і послуг;
- рівень задоволення потреб і запитів населення у визначених послугах і предметах життєвої необхідності, що фіксується опитуваннями населення й аналізом скарг і пропозицій громадян;
- динаміку росту бюджетних асигнувань.

Ефективні управлінські рішення щодо соціальної сфери характеризуються такими ознаками:

- рішення спрямовані на реалізацію суспільно-значимих цілей та не пов'язані із значними витратами;
- рішення приносять значний успіх одній стороні і не вимагають великих витрат для іншої сторони;
- рішення приносить істотні позитивні результати для всіх сторін (“супероптимальне рішення”);
- рішення забезпечує досягнення поєднання конфліктуючих дій, груп інтересів, практичне усунення конкретних джерел конфліктів або їх урегульованість;
- рішення забезпечує досягнення більш високого ступеню участі людей в організації управління на усіх рівнях.

Соціальна політика держави, в основному, спрямована на розвиток системи освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення, житлового й комунального господарства, соціально-побутового обслуговування населення. Проте питання підвищення добробуту, рівня життя населення, створення соціальних передумов у формуванні економічних стимулів для участі в суспільному виробництві вирішуються в значній мірі на регіональному рівні.

Відповідно до чинного законодавства в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді районна державна адміністрація:

- реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;
- сприяє розвитку науки і техніки, реалізації регіональних науково-технічних програм, впровадженню нових екологічно безпечних технологій, підвищенню технічного рівня виробництва та якості продукції, вирішенню

науково-технічних проблем, що мають першочергове значення для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності; забезпечує охорону прав винахідників і раціоналізаторів, створення територіальних інноваційних центрів і технопарків;

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

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

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

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

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

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

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

У галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення місцева державна адміністрація:

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

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

- 3) створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них;

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

- 5) забезпечує працевлаштування інвалідів, сприяє здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню,

санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяє поданню протезно-ортопедичної допомоги населенню і забезпеченню інвалідів засобами пересування і реабілітації; встановлює піклування над повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду;

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

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

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

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

Районна державна адміністрація в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати:

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

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

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

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

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

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

Ефективною можна вважати співпрацю і з неурядовими громадськими організаціями, створення при районних державних адміністраціях відповідних громадських рад з метою координації управлінських впливів центральних органів виконавчої влади, дотичних до вирішення проблем соціальної сфері того чи іншого регіону.

(Зразок Типового положення про фінансове управління районної державної адміністрації – Додаток 2;

Зразок Типового положення про фінансове управління районної державної адміністрації – Додаток 3).

**Практичні рекомендації
для новопризначеного голови районної державної адміністрації:**

1. Ознайомитися з Бюджетним кодексом України, державним бюджетом на поточний рік та рішенням сесії районної ради щодо затвердження бюджету району на поточний рік.

2. Визначити функції фінансового, бюджетного, казначейського, податкового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

3. З'ясувати суть “бюджетних запитів” і “бюджетної пропозиції”.

4. Контролювати процес підготовки бюджетних пропозицій на наступний рік та виконання бюджету в поточному році.

5. Здійснювати контроль щодо дотримання головними розпорядниками коштів районного бюджету вимог Бюджетного кодексу в частині формування бюджетних пропозицій.

6. Здійснювати контроль на стадії підготовки бюджету: визначення слабких і сильних бюджетонаповнюючих сторін.

7. Забезпечити постійний моніторинг виконання бюджету та внутрішньої контрольно-ревізійної роботи.

РОЗДІЛ V. КОМУНІКАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ГОЛОВИ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

5.1. Ефективна комунікація в діяльності районних державних адміністрацій

Комунікація забезпечує інформаційні потреби людей, які виникають при прийнятті рішень в управлінській діяльності.

При спілкуванні між собою і підлеглими керівники використовують одну із наступних чотирьох головних функцій:

- передачу інформації,
- мотивацію,
- контроль,
- прояв емоцій.

Керівники мають надавати достатню кількість інформації зовнішнім зацікавленим особам, особливо потенційним споживачам адміністративних послуг, платникам податків, які є третьою стороною, та представникам інших органів влади, якщо вони хочуть, щоб їх організації ефективно запроваджували реформи та виконували свої завдання в існуючому середовищі системи державної служби.

Незважаючи на те, що мотивація праці – це внутрішній процес, притаманний людині, керівники можуть створити мотивацію у інших, інформуючи їх про винагороди, які можна одержати за сумлінне виконання роботи, повідомляючи їм інформацію, яка викликає відданість справі та цілям організації, а також, користуючись певними навичками спілкування, можна допомогти людям зрозуміти і задовольнити особисті потреби.

Комунікація є мотиваційною функцією тією мірою, якою вона забезпечує керівникові можливість впливати на поведінку інших людей. Багато видів комунікації застосовується для контролю функціонування як органу державної влади загалом, так і її працівників зокрема. Прикладами комунікації є звіти про роботу, політика з упровадження стандартних операційних процедур, бюджети або розпорядження, які віддаються особисто конкретному працівнику.

Такі види комунікації, як визначення обов'язків, повноважень та відповідальності посилюють контроль. Функція комунікації – прояв емоцій – впливає з того факту, що спілкуються безпосередньо люди, навіть коли вони виступають від імені організації. Без сумніву, всі вони мають певні емоції та почуття, такі, наприклад, як почуття задоволення, щастя, сум, злість та інші і які часто необхідно якось проявити. Комунікація дає людям можливість такого виявлення емоцій в межах організації. Емоційне спілкування дозволяє також органу державної влади підвищити ступінь сприйняття даної організації та її дій як внутрішніми, так і зовнішніми зацікавленими особами.

Комунікація, з позицій керівника, має як внутрішньо організаційне, так і міжорганізаційне значення. Міжорганізаційна комунікація має місце між

органами державної влади та споживачами управлінських послуг. Як між-, так і внутрішньо організаційна комунікація може бути визначена як така, що сприяє обміну думками між адресатом та адресантом. Це визначення не обмежує комунікацію лише цими рамками; воно включає всі методи (як усні, так і не усні), за допомогою яких зміст повідомлення передається іншим людям. Навіть мовчання може передавати певний зміст і тому воно теж повинне вважатись однією з частин комунікації.

Центральною складовою у визначенні комунікації є “розуміння”. Якщо адресант хоче, щоб адресат зрозумів зміст того, що йому було надіслано, то це означає, що адресант хоче, щоб повідомлення було розтлумачено точно так, як задумано. На жаль, процес комунікації рідко завершується повним взаєморозумінням, оскільки існує надто багато перешкод, як у середовищі, так і особистих, на шляху до ефективної комунікації. Для керівника важливо усвідомити, що передати інформацію іншим людям досить легко, але це ще не гарантує, що вони її зрозуміють.

Елементи ефективної комунікації.

С.Шортел (1991) вирізняє кілька ключових елементів ефективної комунікації у моделі, розробленій для державних службовців та органів державної влади та призначеній покращити їх вміння спілкуватись. Ці елементи підсумовано нижче, де проілюстровано їх співвідношення.

– Той, хто хоче ефективно спілкуватись, повинен мати бажання спілкуватись. На це бажання впливають як особисті якості, так і сподівання, що повідомлення буде сприйнято відповідним чином.

– Той, хто хоче ефективно спілкуватись, повинен зрозуміти, як це роблять інші, враховуючи свої відмінності у тому, чи іншому способі сприйняття та обробки інформації (наприклад, у аналітичний спосіб чи інтуїтивно, абстрактно чи конкретно, усно чи письмово)

– Адресат повідомлення повинен здогадатись, для чого призначено повідомлення – тобто, чи воно є просто інформацією до відома, чи повинне викликати певну реакцію чи відповідь, чи це повідомлення для/про прийняття рішення.

– Зміст, важливість та складність повідомлення повинні враховуватись при визначенні способу, у який передається це повідомлення.

– Набута чи приписувана довіра до адресанта впливає на те, яким буде ставлення до одержаного повідомлення, коли з “довірою” (здобута надійність), то це є найбільш важливим.

– Часові рамки, що впливають із змісту повідомлення (довгий період часу, чи короткий), які необхідно враховувати при виборі способу, у який передається повідомлення, тобто потрібні більш чіткі сигнали, якщо часові рамки малі.

У цій моделі комунікаційного процесу у адресанта є ідея, наміри, інформація і мета для комунікації. Адресантами можуть бути окремі люди, відділи чи підрозділи організації або і сама організація. Адресант користується словами та символами, щоб закодувати ідеї та інформацію. Через те, що слова

мають різне значення для різних людей, слід звертати увагу на те, щоб користуватися словами, які легко зрозумілі. їх також необхідно доповнювати іншими символами, якщо прагнути до ефективної комунікації.

Повідомлення, яке виникає в процесі розшифровки, може бути словесним або не мати слів. Керівники прагнуть використовувати свої повідомлення з різними намірами, скажімо, хочуть "змусити інших зрозуміти свої ідеї, зрозуміти ідеї інших, змусити інших прийняти якісь ідеї, чи спонукати до дії" (А.Калюжний, 1994). Повідомлення може бути для внутрішньоорганізаційної аудиторії чи для міжорганізаційної аудиторії.

Канали, чи методи комунікації - це засоби, завдяки яким передаються повідомлення. Канали включають розмову віч-на-віч, телефонну розмову, до якої причетні окремі люди чи групи адресантів та адресатів, факси, листи, доповідні записки, програмні заяви, графіки проведення заходів, звіти, електронні дошки об'яв, відеотелеконференції, газети, рекламні телевізійні та радіопередачі, інформаційні листки для внутрішнього чи зовнішнього використання. Вибір каналу спілкування є важливою частиною комунікаційного процесу. Ефективне спілкування часто передбачає використання багатьох каналів для передачі інформації.

Повідомлення, передані через який завгодно канал, повинні бути *розшифровані адресатом*. Розшифрування означає тлумачення слів та символів, які знаходяться у повідомленні. Коли вже повідомлення розшифровано адресатом, на нього впливає попередній досвід та ціннісна орієнтація. Розшифрування стає оцінкою повідомлення адресатом через призму його сприйняття, як змісту повідомлення, так і адресанта, так і контексту, у якому передається повідомлення. Той факт, що повідомлення повинне бути декодоване (розтлумачене) адресатом, не виключає можливості того, що повідомлення як його бачить адресант, буде відрізнитись від того, яким його сприйме адресат. Чим ближче розшифроване повідомлення до того, що в нього вкладав адресант, тим ефективніше спілкування. Найкращим способом визначення того, чи повідомлення одержано у тому вигляді, як передбачалося, є *зворотний зв'язок*.

Без зворотного зв'язку ви маєте лише процес односторонньої комунікації. Зворотній зв'язок забезпечує двосторонній процес з визначенням ролей адресанта і адресата таким чином, щоб інформацією можна було обмінюватись, переробляти, уточнювати з тим, щоб досягати взаєморозуміння.

Перешкоди на шляху встановлення комунікації.

Іншим важливим елементом моделі є перешкоди на шляху до ефективної комунікації. *Перешкоди в середовищі* - це характеристики організації та умов зовнішнього оточення; *особисті перешкоди* виникають з природи людей та їх взаємодії з іншими людьми. Такі перешкоди в середовищі та особисті перешкоди, як правило, присутні за будь-яких умов, вони можуть не пропускати, фільтрувати або знищувати повідомлення у тому вигляді, у якому воно було закодовано та надіслано, а також при розшифруванні та одержанні.

Перешкоди в зовнішньому середовищі.

Двома простими прикладами є зваженість на увагу та на час. Ці перешкоди можуть траплятися як у внутрішньо-, так і у зовнішньо організаційній комунікації. Численні за короткий проміжок часу вимоги до адресанта можуть призвести до того, що повідомлення не буде підготовлене належним чином; такі вимоги також можуть спричинити стресову ситуацію, що призведе до неправильної розшифровки повідомлення. В таких ситуаціях адресат може одержати повідомлення, не зрозумівши його правильно, тому що не встиг приділити йому достатньо уваги - фактично адресат "не слухає". Час може також бути перешкодою на шляху до ефективної комунікації, коли у адресата мало можливостей продумати структуру повідомлення, яке необхідно передати, або коли у адресата замало часу для визначення змісту одержаного.

Іншими перешкодами в середовищі, котрі фільтрують, спотворюють або не пропускають повідомлення, можуть бути філософія управління, численність ієрархічних рівнів та відносини за кількістю повноважень чи за статусом адресанта та адресата. Саме ці перешкоди будуть найчастішими на шляху перших кроків новопризначених голів РДА.

Філософія керівництва може як просто блокувати ефективну комунікацію, так і сприяти їй. Як правило, керівники, які не зацікавлені у запровадженні змін, будуть встановлювати процедурну та організаційну блокаду. Вимога, щоб вся комунікація "проходила відповідними каналами", неприступність, відсутність інтересу до проблем підлеглих, скарг чи почуттів та замала кількість часу, відведеного для прийому інформації - це симптоми філософії, яка стримує зміни. Відсутність дій у відповідь на ідеї та проблеми є сигналом того, що спілкування з вищими за посадою буде неефективним і буде пригнічувати інформаційний обмін.

Філософія керівництва також справляє значний вплив на внутрішню організаційну комунікацію з зовнішніми зацікавленими особами. Відмінності у філософії можуть привести до того, що два органи державної влади по-різному відреагують на спілкування з зовнішніми зацікавленими особами під час кризи. Різні реакції на подібні події відображають різне ставлення керівництва до комунікації. Коли у інформаційному ланцюгу багато ланок, інформація може фільтруватись, просіюватись, упускатись, додаватись, а акценти можуть зміщуватись при повторній передачі. Як наслідок, імовірно, що повідомлення, яке передається через багато рівнів, буде спотворене чи навіть повністю заблоковане.

Численність рівнів організаційної ієрархії, особливо для органу державної влади, мають тенденцію до викривлення інформації. Імовірно, що під час передачі повідомлення знизу догори чи згори донизу через людей багатьох рівнів кожен буде тлумачити повідомлення у відповідності до своїх ціннісних орієнтирів та з точки зору вигідності повідомлюваної інформації для конкретної людини.

Владні взаємовідносини та відносини в залежності від статусу також можуть викривлювати чи гальмувати передачу інформації. Незгода у поглядах начальника та підлеглого може пригнітити потік та зміст інформації. Далі, попередній досвід працівника може бути завадою у комунікації, через страх

почути несхвальну думку про себе, через можливість негативних санкцій. Наприклад, - це зовсім не новина, - коли в результаті відносин, що склалися між начальником та підлеглим, підлеглий не інформує начальника про те, що щось негаразд або що план не виконується. Бар'єри, які існують як відмінності у повноваженнях чи статусі, дуже поширені в органах державної влади, де взаємодіє багато професіоналів. Ці відмінності у статусі спричиняють виникнення складних ситуацій. При запровадженні змін часто начальник відділу з сорокарічним стажем, що бажає неефективної, але стабільної роботи, каже молодому державному службовцю, що інновації, що їх збираються призначити, шкідлива для працівників. Як кодується повідомлення начальника - прямо чи у вигляді натяку? Конфлікти, які виникають внаслідок відмінностей у статусі та ролі, особливо серед професіоналів, можуть стати основною перешкодою на шляху до ефективних змін.

І, нарешті, перешкоди в середовищі, які можуть руйнувати комунікацію і процес запровадження змін, трапляються, коли у повідомленні використовується спеціальна термінологія, невідома адресату, або коли повідомлення надзвичайно складне. У кожній професії є свій жаргон. Керівники органів державної влади можуть користуватись термінологією, яка дуже відрізняється від тієї, що нею користуються ті, хто безпосередньо здійснює управлінський процес. І ті, й інші можуть вживати терміни, невідомі зовнішнім зацікавленим особам. Комунікація між людьми, які користуються різною термінологією, може бути неефективною хоча б тому, що люди вкладають різне значення у одні і ті ж слова. Коли повідомлення складне та ще й містить невідому адресату термінологію, особливо імовірно виникнення непорозуміння. Саме тому однією з найефективніших стратегій є постійне навчання державних службовців різних профілів, що залучені у процес реформ, як менеджерів державної служби з метою надати їм можливість спілкуватися зрозумілою мовою інновацій.

Особисті перешкоди.

Інший набір потенційних перешкод - особисті перешкоди - існує, коли люди спілкуються між собою. Ці перешкоди виникають з людської природи, особливо при взаємодії один з одним. Коли люди кодують і посилають повідомлення та одержують їх, вони прагнуть зробити щось у відповідності до своєї системи цінностей чи переконань. Вони можуть - свідомо чи підсвідомо - вибірково сприймати інформацію, або їх може переслідувати відчуття страху чи ревнощів.

Сума соціально-економічного походження та попереднього досвіду, яка відображається у системі цінностей, формує спосіб кодування і розшифрування, або навіть саму спробу здійснення комунікації і здатності підтримувати зміни. Наприклад, той, кого виховували за принципом "не говори, поки до тебе не заговорять" або "ніколи не став під сумнів те, що кажуть старші", можуть відчувати внутрішню заборону до вступу у процес змін. Наївні люди приймають всю інформацію за чисту монету, не відділяючи неправдиві повідомлення чи вихвалання. Навпаки, агресивність у поширенні інформації, мета якої - самореклама, може спричинити до передачі інформації,

спотвореної у корисних цілях. Крім того, оскільки у людей різний життєвий досвід, їм важко повністю зрозуміти повідомлення одне одного.

Вибіркове сприйняття - один із найважчих для подолання особистих бар'єрів - як для адресанта, так і для адресата. Люди прагнуть затінити інформацію, яка може принизити їх авторитет у очах інших, та підсилюють слова, дії та значення, що лестять їм - існує тенденція відсіювати "погану" інформацію та залишати "хорошу". Вибіркове сприйняття може бути свідомим чи несвідомим.

Коли воно свідоме - часто через те, що людина боїться наслідків, які можуть мати місце, якщо стане відомою правда - відбувається навмисне спотворення інформації. Інколи ревності, особливо у поєднанні з вибіркоким сприйняттям, можуть спричинити до появи свідомих зусиль, спрямованих на просіювання та викривлення інформації, яка надходить, передавати дезінформацію, або робити і те, і інше. Наприклад, керівник, що має надзвичайно обдарованого помічника, завдяки якому перший завжди має гарний вигляд як керівник, може прагнути до того, щоб заблокувати або викривити інформацію про стан справ, яка надходить до керівництва. Інколи всього-на-всього якісь незначні відмінності у характерах людей, чи почуття професійної некомпетентності, чи відчуття власної недосконалої, чи відверта жадова можуть викликати ревності, що ведуть до спотворення передачі інформації.

Інша потенційна особиста перешкода у комунікації виникає тому, що люди часто прагнуть зберегти своє стабільне положення і не бажають змін. Це є поширеним явищем в органах державної влади, скільки існують певні тіньові грошові потоки, якими користується персонал. Запровадження змін може стати реальною загрозою знищення таким потоків, що й може призвести до упередженості з боку певної частини зацікавлених осіб.

Щоб подолати перешкоди щодо реформування, людям може знадобитись час й достатня інформації для оцінки корисності нововведень у типових органах державної влади, але необхідно визнавати, що сама перешкода може бути оцінена неправильно.

Бар'єри, котрі виникають як відмінності у статус-кво, є наслідком свідомих зусиль адресата чи адресанта просіяти інформацію, або при її надісланні, одержанні чи повторній передачі, якщо вона порушить існуючий стан справ. Зсередини, умови, що підсилюють "страх подати погану звістку" чи відсутність щирості у взаєминах може спричинити до зведення такої перешкоди. Така перешкода до ефективного спілкування також може мати місце, якщо учасники спілкування в межах організації не бажають руйнувати статус-кво у відносинах з зовнішніми зацікавленими особами.

І останньою перепоною на шляху до ефективної комунікації є відсутність емпатії у зацікавлених осіб під час спілкування. Емпатія - це здатність співпереживати, ставити себе на місце іншої людини з позицій власної системи цінностей під час обміну інформацією. Вірогідно, що зволікання із запровадженням реформ у сфері державної служби України пов'язані також і з відсутністю емпатії у представників законодавчої й центральної виконавчої влади як прояву співчуття до умов, у яких перебуває пересічний громадянин.

5.2. Основні принципи етики та правила службового етикету голови районної державної адміністрації

Велика відповідальність лежить на керівниках щодо дотримання ними принципів і норм моралі, професійної етики та службового етикету. Від цього залежить довіра громадян до державної влади, її авторитет та ефективність, оскільки вони не лише самі мають демонструвати кращі зразки поведінки, але й стимулювати, мотивувати, контролювати своїх підлеглих щодо дотримання стандартів професійної етики та службового етикету.

В українському законодавстві чітко зафіксовано, що основними *принципами* держслужби, її базовими етичними цінностями є принципи:

- служіння народу України;
- демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Нині в рамках реалізації стратегій належного управління для функціонування влади актуальними стають принципи рівності можливостей, справедливості, участі, партнерства, відкритості, верховенства права, підконтрольності, результативності.

Зростає роль в державному управлінні таких принципів як забезпечення прозорості та контролю; підвищення індивідуальної відповідальності та особистого прикладу; формування нетерпимої до конфлікту інтересів організаційної культури. Дотримання цих принципів керівництвом – достойна модель поведінки для підлеглих та громадян.

На держслужбі на керівників покладається функція гармонізації роботи організації, яка здійснюється в полі тисків як “зверху” – з боку політиків і вищого керівництва, так і “знизу” – з боку професіоналів-підлеглих, та підпорядкування діяльності виконанню організаційної місії. Тому ефективне керівництво залежить від особистих рис керівника, до яких, крім інтелектуальних, ділових, імпульсивно-вольових, відносять і морально-етичні якості (порядність, відповідальність, обов'язковість, принциповість, єдність слова та діла, об'єктивність, послідовність, чесність, чуйність, скромність, такт, ввічливість, гнучкість, здатність до компромісу та налагодження відносин тощо).

Однак виявляється, що замало володіти певними якостями, важливо знати, коли і як їх застосовувати, тобто знати та застосовувати правила службової етики та етикету голови районної державної адміністрації.

У діяльності голови районної державної адміністрації виникають різні ситуації, які вимагають від керівника реакції та вияву різних якостей. Вважається, що не існує чистих стилів керівництва. Аналіз їхніх позитивних і слабких місць призводить до висновку, що різні стилі необхідно варіювати залежно від ситуативного контексту. Часом керівник повинен залишатися на задньому плані, уникаючи тиску на групу; не втручатися в дискусію; навмисно відкладати рішення. Кризові ситуації, навпаки, вимагають від нього прояву рішучості, спрямування дій підлеглих, жорсткого контролю.

Керівництво тісно пов'язане з лідерством, проте не кожен керівник стає лідером у своїй організації. Це відбувається лише тоді, коли підлеглі визнають формальний авторитет керівника, який надається йому посадою. Для ефективного та етично чутливого керівництва важливо владу повноважень поєднати із владою особистого авторитету.

Авторитет керівника складається з:

- Правового (посадового) статусу – об'єктивного фактору (не залежить від особистості керівника);
- Престижу, пошани – суб'єктивного фактору (заслуговується керівником в процесі професійної діяльності), складовими якого є:
 - професіональна та ділова компетентність, системність, масштабність, мислення та дій, інноваційність, вміння надихати підлеглих;
 - комунікабельність – вміння спілкуватися (адекватно обмінюватися інформацією, емоціями, взаємодією);
 - моральні якості, виявлення поваги до людей, яка ґрунтується на почутті власної гідності.

Моральний авторитет – здатність особи здійснювати моральний вплив через власний приклад, який гідний морального наслідування. Поєднання етичного та організаційного керівництва, знань та вмінь, принциповість та людяність – основа дійсного авторитету.

Загальними етичними настановами взаємодії керівника з підлеглими на державній службі є:

- повага до особистості підлеглого, тактовність;
- жорсткий самоконтроль, уважне ставлення до своїх особистих якостей;
- обґрунтованість вчинків з точки зору норм моралі та етики державного службовця.

Загальний етичний принцип спілкування керівника з підлеглими формулюється таким чином: “ставтеся до своїх підлеглих так, як би ви хотіли, щоб до вас ставилися керівники”.

Для того, щоб організація перетворилася в колектив, керівник має проводити певну кадрову політику й особисто поводитися у спосіб, що створюватиме і підтверджуватиме його моральний авторитет.

Повага керівника до підлеглих виражається у відсутності особливих привілеїв для керівництва, ставленні до підлеглих як до рівноправних членів колективу.

Поцінування особистості співробітників виражається і в умінні керівника уважно вислухати, дати слушну пораду, підтримати співробітника, якщо у нього виникають труднощі, здійснювати критику з вивіреною аргументацією тощо.

В діловому спілкуванні керівнику пропонується також дотримуватися й інших правил, зокрема:

- всіляко спонукайте людей висловлювати пропозиції;
- не давайте підлеглим зрозуміти, що ви не володієте ситуацією, якщо хочете зберегти їхню повагу;
- заохочуйте свій колектив навіть у тому випадку, коли успіх досягається в основному завдяки успіху керівника;
- визнавайте власні помилки, оскільки вони однак виявляться, а їхнє приховування – вияв слабкості, непорядності;
- не шукайте винних, краще шукайте причини і шляхи подолання недоліків;
- запам'ятайте і допоможіть, якщо підлеглий звертається до вас з проханням, навіть якщо вам воно здається дріб'язковим, незначущим (для нього – воно може мати вагу), або тактовно і справедливо відмовте, проте не нехуйте проблемою.

В службовій етиці обговорюється проблема “недоторканності” приватної сфери, фіксується неприпустимість втручання в особисте життя працівників. Повага до приватного життя громадян має сполучатися з захистом особистого простору держслужбовців, тому кожен із працівників повинен зберігати конфіденційність інформації щодо приватного життя колег, якщо інше не передбачене законами.

Керівник має владні повноваження для оцінки дій підлеглих.

Так, заохочення необхідно обумовлювати всім відомим способом. В похвалі треба дотримуватися почуття міри – за незначні успіхи хвалити у приватному порядку, за значні успіхи практикувати публічну похвалу в урочистій обстановці. Важливо своєчасно фіксувати успіх – це підніматиме настрій підлеглих, зміцнить їх віру у себе.

Застосування покарання теж має базуватися на відповідних етичних нормах. При критичних зауваженнях необхідно дотримуватися почуття міри, оскільки надмірність підкреслення недоліків, може мати зворотній ефект. “Як ліки не досягають своєї мети, коли доза надто велика, так і догана та критика – коли вони переступають міру справедливості” (А.Шопенгауер). Керівникам рекомендується по можливості не публічно висловлювати зауваження, і тим самим з повагою поставитися до почуття особистої гідності людини. Керівник зобов'язаний з'ясувати причини проблем та труднощів.

Механізм діалогу, що базується на взаємній довірі, дозволяє чітко вибудовувати діяльність організації, виявити слабкі місця в роботі та віднаходити ефективні її методи, гармонізувати “організаційний” простір.

Суттєвими дестабілізуючими факторами роботи в організаціях стає знецінення та втрата сенсу роботи керівника, зниження у нього мотивації до

праці, призупинення особистого та професійного зростання. Тому особливо важливим стає вміння керівника використовувати свої сильні сторони та позбавлятися слабких, здатність мотивувати підлеглих на вдосконалення та націленість на самовдосконалення.

Образ керівника складається і з дотримання ним норм службового етикету. Дотримання етикетних правил, які регулюють зовнішні прояви людських стосунків допомагає успіхам у справах, налагодженню сприятливого клімату у професійному колективі, укріпленню авторитету організації.

Етикетними вимогами є дотримання ввічливості, коректності, такту. Ввічливість базується на доброзичливості й допомагає захистити як гідність підлеглого, так й авторитет керівника. Коректність виражається у вмінні тримати себе в рамках загальноприйнятих норм в будь-якій ситуації. Почуття такту виявляє відчуття міри, якої необхідно дотримуватися у відносинах.

Позитивний імідж державного службовця складається із зовнішнього вигляду, мови, манери поведінки в цілому.

Одяг управлінця повинен відповідати основному призначенню його діяльності – бути функціонально доцільним, зручним для роботи, не відволікати уваги ні самого працівника, ні оточуючих від справи. Строгість, охайність і елегантність одягу управлінця символізують надійність, стабільність, значимість і культуру державного управління. Речі мають гармоніювати між собою; одяг повинен бути відповідним ситуації та часу. Неприйнятним є одяг надто дешевий, поношений, мішкуватий, неохайний, що не відповідає діловому стилю.

Щодо основних етикетних вимог до знайомства, то знайомити між собою можна лише знайомих нам людей, якщо вони цього бажають або якщо вони підходять до вас під час розмови. Першим називають молодшого за віком; якщо знайомлять люди одного віку – першим називають молодшого за посадою, при різних посадах – того, хто підійшов, чоловіка – потім жінку (лише якщо чоловік вельми старий – жінку представляють першою). Називають спочатку ім'я, по батькові, прізвище, а потім посаду. Якщо людина дуже відома, посада не називається.

При знайомстві ділові люди обмінюються візитними картками. Етикет наполягає на строгому оформленні карток. Приймавши візитку, слід вголос прочитати ім'я, уявити посаду та положення людини, що вручає нам картку. Не можна м'яти візитку, робити на ній позначки, вертати в руках на очах у хазяїна, оскільки це демонструватиме неповагу до власника картки.

Загальним правилом щодо вітання є те, що першим вітається чоловік з жінкою, молода людина – зі старшою, підлеглий з керівником. На службі жінка з чоловіком може вітатися першою. Чоловікам рекомендується потиск рук, жінкам – по обопільному бажанню. Руку першим подає вищестоящий за посадою нижчестоящому, старший за віком – молодшому, жінка – чоловіку. Однак якого би рангу керівник не ввійшов у кабінет підлеглого, першим руку протягає хазяїн кабінету незалежно від посади і віку. Для вітання рекомендують використовувати не лише вербальні, але й невербальні засоби: уклін, кивок, змах руки. Вітання з вживанням імені є найбільш поважливим.

Щодо етикетних правил прийому відвідувачів, то хазяїн кабінету, після входу в кабінет відвідувача, повинен вийти з-за столу, привітати того, що ввійшов (познайомитися з ним, якщо вони не знайомі), запропонувати йому сісти і тільки після цього зайняти своє місце. Не слід подавати руку сидячи або через стіл. В установах, де прийом громадян – основний вид діяльності, існує спрощена процедура знайомства: відвідувач називає своє прізвище й зразу переходить до викладення справи.

Під час бесіди необхідно уважно слухати співрозмовника, демонструвати ввічливість, доброзичливість, тактовність. Бажано не відволікатися на телефонні дзвінки, перегляд паперів, не поглядати кожну хвилину на годинник. Приймають відвідувачів по одному, оскільки в іншому випадку це може сприйматися як неповага, порушення конфіденційності бесіди. Закінчуючи бесіду хазяїн кабінету піднімається і резюмує: “Отже, ми з Вами домовилися...”.

Існують певні етикетні та організаційні вимоги і до телефонної розмови. Розмова по службовому телефону повинна бути короткою, ввічливою, по суті справи, з дотриманням часової міри. Власні доводи повинні бути правильними по суті та грамотно викладені по формі. Слід підготуватися до розмови: скласти план бесіди, попередньо підібрати всі матеріали, документи, календар, авторучку, папір тощо. Важливими є тон, інтонації, тембр голосу, дикція. Обіцяючи зателефонувати, слід зробити це в визначений термін.

Тривалість розмови зазвичай визначає старший або керівник. Молодший повинен повідомити старшого про те, що вже уяснив усі питання. Якщо по телефону звертаються зі скаргою, необхідно набратися терпіння, дати людині виговоритися, не перебивати, відповідати спокійно, виразити співчуття; якщо організація винна – вибачитися.

Отже, увага до етичного та етикетного компонентів професійного життя, бажання практикувати коректні відносини в колективах державних службовців спроможні призвести до подвійного ефекту: підтримати у співробітників почуття власної гідності, зробити їхнє перебування в колективі комфортним та повноцінним і створити сприятливу морально-психологічну атмосферу в організації, що дозволить розкрити професійні можливості кожного співробітника більш яскраво та сприятиме підвищенню ефективності праці.

Практичні рекомендації

для новопризначеного голови районної державної адміністрації

1. Важливим компонентом етичних змін є політична воля керівництва до покращення морально-психологічного компоненту організаційної культури.

2. Для підтримки етичного компоненту організаційної культури створюються Етичні кодекси організацій. Для ліквідації подвійних моральних стандартів важливо, щоб професійно-етичні цінності організації приймалися переважною більшістю членів організації.

3. Етичні ракурси необхідно враховувати при розробці стратегій та планів діяльності організацій.

4. При визначенні рівня професійної придатності та адекватної оцінки діяльності державного службовця необхідно враховувати дотримання ним професійно-етичних та моральних норм.

5. Для запобігання зловживанням службовим положенням в державних організаціях важливо формувати організаційну культуру, що нетерпима до конфліктів інтересів.

6. Для впровадження етичних принципів в установах виконавчої влади важливо створити умови для широкого діалогу владних структур із громадськістю, для суспільного нагляду за ефективним та морально обґрунтованим виконанням державними службовцями своїх обов'язків.

7. Для підтримки етичних принципів в роботі організації важливо приділяти увагу кожному члену колективу, забезпечувати підвищення якості трудової діяльності державних службовців.

8. Для створення орієнтованої на підтримку професійної етики організаційної культури важливо задіяти механізми професійно-етичного навчання, зокрема, ініціювати проведення тренінгів для державних службовців щодо етики поведінки.

9. Для підтримки етичної компоненти організаційної культури необхідно встановити внутрішні процедури контролю за дотриманням професійно-етичних вимог, а саме: чітко визначити, який підрозділ чи хто персонально буде відповідати за координацію цієї роботи.

РОЗДІЛ VI. ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ КЕРІВНИКА РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

6.1 Зв'язки із громадськістю як механізм формування іміджу керівника районної державної адміністрації

Зв'язки з громадськістю (англ. Паблік рілейшнз – далі ПР) для України є відносно новим явищем суспільного життя.

Основними елементами налагодження комунікативного зв'язку у державному управлінні є влада (органи державної влади), громадськість та зв'язки із громадськістю як інструмент забезпечення взаємодії між ними.

Недостатня розвиненість зв'язків з громадськістю у державному управлінні, що характеризує закритість влади від громадянина, породжує недовіру до влади. Однією із основних причин, які породжують дану ситуацію, є відсутність спеціальних структур та навіть окремого фахівця у сфері зв'язків з громадськістю при відповідних органах державної влади.

Основні функції реалізації зв'язків із громадськістю (ЗГ):

- установа, підтримка й розширення контактів із громадянами та **організаціями**;
- інформування громадськості про прийняті владою рішення вивчення суспільної думки;
- аналіз суспільної реакції на дії влади;
- прогнозування суспільно-політичних процесів;
- забезпечення організації аналітичними розробками щодо сучасного стану життєдіяльності суспільства;
- формування позитивного іміджу органу державної влади.

6.2. Служби зв'язків із громадськістю у діяльності районної державної адміністрації

Основною функцією діяльності служб зв'язків із громадськістю районної державної адміністрації є забезпечення рівноправного діалогу між громадянами та владою з метою спільного пошуку розв'язання проблем. Це дозволяє конкретизувати основні цілі діяльності служб ЗГ РДА, серед них:

- забезпечення відкритості, гласності у діяльності влади;
- сприяння формуванню інститутів громадянського суспільства;
- налагодження зв'язків із громадянами та громадськими організаціями;
- сприяння співпраці громадян з владою у процесі розробки та реалізації відповідних програм;
- залучення громадськості до творення та реалізації законотворчості.

Діяльність служб зв'язків із громадськістю місцевих органів виконавчої влади здійснюється за такими напрямками:

1. Взаємодія місцевої влади з громадськими організаціями: включає проведення “круглих столів” представників громадських організацій та керівників міста, району, області, чи навіть окремих структурних підрозділів місцевої влади з метою обговорення важливих проблем.

2. ЗМІ. Щоденно служба ЗГ має готувати план публічних заходів за участю ЗМІ. Це обов'язково має включати щотижневий звіт керівників обласних та районних державних адміністрацій шляхом проведення прес-

конференцій. Особливо цінною формою такої взаємодії може виступати створення окремих передач, ведення спеціальних рубрик у місцевій пресі, які мають освітлювати ключові проблеми розвитку регіону протягом тижня.

3. Громадські приймальні. Служби ЗГ щоденно мають аналізувати листи громадян, які надходять до районної державної адміністрацій, що дозволить коригувати плани діяльності як влади, так і служб ЗГ загалом.

6.3. Основні комунікативні заходи РДА

Основними комунікативними заходами РДА є:

1. Зустріч з журналістами

Голова РДА, його заступники, керівники структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади зустрічаються із журналістами аби інформувати їх про ті чи інші рішення.

2. Круглі столи

Круглий стіл є однією із форм спільного обговорення представників місцевого органу виконавчої влади та різних груп громадськості ідей, проблемних ситуацій, які мають важливе значення для громадськості.

3. Прес-конференція

Прес-служба запрошує ЗМІ для пояснення найбільш спірних питань з метою привернення до них уваги з боку різних груп громадськості. *Прес-конференція є чітко спланованою комунікативною акцією і не може проводитись керівництвом частіше ніж один раз на місяць. Прес-конференція ніколи не можна скликати аби оприлюднити окремий нормативно-правовий документ, адже журналістів завжди цікавить яскравість події, її масштабність, конфліктність тієї чи іншої ситуації. Тривалість конференції не повинна перевищувати 30-50 хвилин.* успішність прес-конференції можна забезпечити шляхом проведення репетиції цього заходу. Голова РДА та його заступники не повинні уникати репетиції прес-конференції, це значною мірою спростить їм можливість налагодження первинного психологічного контакту зі ЗМІ, а також дозволить зрозуміти їх реакцію та підготувати успішні відповіді на їх інформаційні запити.

4. Брифінг

Брифінг - це коротка зустріч керівництва органу державної влади з журналістами та іншими представниками органів державної влади та груп громадськості, яка носить односторонній характер повідомлення конкретних фактів, рішень. Якщо прес-конференція містить коментарі щодо тієї чи іншої ситуації чи події, то брифінг не супроводжується коментарями, адже він організуються у випадках надзвичайних подій, суспільних скандалів, щоб дати пояснення причинам, запобігти можливим помилкам і перебільшення їх трактування. Питання на прес-конференцію завчасно мають погоджуватися з головою РДА. Не припустимими є імпровізовані відповіді чиновників, які досить часто не відповідають органіці ефективної діяльності влади.

1. Виступ керівників місцевих органів виконавчої влади у ЗМІ

Необхідність організації виступів визначається потребою налагодження різних форм взаємодії влади та громадськості.

2. Інформаційний обмін

Відділ внутрішньої політики (інший відповідний відділ) РДА будує свою діяльність зі ЗМІ, а через них і з громадськістю у формі налагодження та підтримання певного діалогу, що безумовно спрощує форми впливу влади на громадськість.

Важлива роль у запровадженні відповідних комунікативних заходів щодо позиціонування діяльності місцевих органів виконавчої влади належить *комунікативній технології спіндоктора*.

6.4. Механізми формування позитивного іміджу керівника районної державної адміністрації

Одним із завдань служб зв'язків із громадськістю є формування позитивного іміджу органів державної влади на місцевому рівні.

Імідж – це образ особи, структури, який здійснює емоційно-психологічний вплив на різні групи громадськості.

Імідж державної влади формується шляхом: практичних дій (прийнятих рішень) (10%), усних заяв (40 %) чуток (20 %), стереотипного сприйняття (10 %), репутації (20 %) ⁵⁵. Виходячи із цього застосовуються технології іміджмейкерства, спрямовані на те, аби:

- залучати та утримувати увагу громадськості;
- формувати установки на досягнення довіри;
- застосовувати психологічні методики самопрезентації;
- розвивати комунікативні здібності управлінця, аби йому вдалося завоювати аудиторію.

Важливою складовою ефективності іміджу чиновника є рівень довіри до нього з боку громадськості. Цицерон писав, що досягнути довіру чиновник може двома своїми управлінськими якостями: проявляючи свою далекоглядність та справедливість.

Відкритість та доступність влади, її здатність систематично та чітко пояснювати зміст державної політики підвищує довіру до влади, посилює позитивне ставлення до держави за її межами, а відтак гарантує позитивне ставлення до держави як з боку її громадян так і з боку інших держав світу. Цей факт, безумовно позитивно позначається на формуванні іміджу влади. З цією метою прес-служби обласних державних адміністрацій повинні:

- постійно взаємодіяти зі ЗМІ;
- систематично проводити прес-конференції;
- випускати різноманітні довідники (до прикладу ЗМІ регіону);
- регулярно проводити наради працівниками місцевих ЗМІ.

Отже, формування іміджу чиновника центрального та місцевого рівня влади не можливе без ефективної комунікативної стратегії взаємодії зі ЗМІ. Імідж влади, який формується у ЗМІ, без централізованого контролю служб ЗГ органів державної влади може породжувати її негативний ставлення з боку з громадськості та підривати її довіру.

Практичні рекомендації

для новопризначеного голови районної державної адміністрації:

1. Проаналізувати стан внутрішньої та зовнішньої комунікації за останні роки та об'єктивно оцінити заінтересованість громадськості у діяльності районної державної адміністрації.

2. При розподілу обов'язків між заступниками обов'язково призначити відповідального за співпрацю із засобами масової інформації.

⁵⁵ Стратегія в паблік рилейшнз./Оливер С, Сайтэл Ф.П. М.: 2007. – С.345

3. Чітко визначити завдання, функції структурного підрозділу, який відповідає за забезпечення зв'язків з громадськістю.

4. Виокремити теми, які можуть бути цікавими для обговорення з громадськістю.

5. Систематично інформувати населення про діяльність районної державної адміністрації, надавати достовірну інформацію з питань освіти, культури, праці та соціального захисту, житлово-комунального будівництва, агропромислового комплексу тощо.

6. Забезпечити зворотний зв'язок з громадськістю щодо питань стратегічного розвитку регіону.

7. Щорічно друкувати у засобах масової інформації звіт про підсумки діяльності РДА за поточний рік.

8. Службі зв'язків з громадськістю:

– формувати сприятливий імідж діяльності районної державної адміністрації та голови РДА;

– налагодити та систематично розширяти контакти з політичними партіями, громадськими організаціями, з метою залучення їх до процесу вироблення політики на місцевому рівні;

– постійно інформувати громадськість про результати діяльності та ухвалені рішення;

– здійснювати аналіз реакції громадськості на діяльність голови та посадових осіб РДА;

– прогнозувати соціально-політичні процеси на місцевому рівні та теми, які будуть цікаві для обговорення громадськістю, своєчасно інформувати громадськість про організацію «прямих ліній», «круглих столів» тощо та забезпечувати засоби масової інформації відповідними аналітичними матеріалами;

– на сайті районної державної адміністрації розміщувати інформаційні матеріали консультативного характеру.

9. У річному плані роботи РДА передбачити розділ з консультування громадськості (консалтинговий центр).

10. Запрошувати журналістів на публічні заходи, у тому числі й неформальні.

11. Запровадити прямі включення на радіо, телебачення розширених засідань виконавчих комітетів, колегій, нарад, громадських слухань, засідань та інших заходів.

12. Постійно організовувати спілкування з журналістами, брифінги, прес-конференції.

13. Готувати для ЗМІ прес-бюлетні, прес-релізи, огляди, спецвипуски з тематичною інформацією.

РОЗДІЛ VII. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ З ДОКУМЕНТАМИ

7.1. Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови районної державної адміністрації

Голова районної державної адміністрації на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня видає одноособове, в межах власних і делегованих повноважень, розпорядження і несе за них відповідальність згідно із законодавством.

Розпорядження голови РДА видаються за підсумками розгляду питань на колегіях РДА, тематичних нарадах, інших заходах з розгляду питань життєдіяльності районів.

Проекти розпоряджень голови районної державної адміністрації (далі - проекти розпоряджень) вносяться заступниками голови РДА, керівниками управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації.

У разі, коли розроблення проекту розпорядження доручено кільком структурним підрозділам районної державної адміністрації, виконавець, зазначений першим, є головним розробником.

Проекти розпоряджень районної державної адміністрації підлягають обов'язковому погодженню із відповідними структурними підрозділами районної державної адміністрації, у разі потреби - з іншими заінтересованими органами та організаціями.

Погоджений проект розпорядження візується керівниками зазначених структурних підрозділів органів та організацій.

Проект розпорядження вноситься головним розробником разом із довідкою про погодження проекту розпорядження, складеною згідно з додатком, в якому зазначаються заінтересовані структурні підрозділи, органи та організації, які:

- погодили проект;
- висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником;
- висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником;
- не висловили своїх позицій щодо проекту розпорядження.

Проект розпорядження вноситься після проведення заінтересованими структурними підрозділами, органами та організаціями відповідної експертизи з пояснювальною запискою, складеною згідно з додатком, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших наслідків його реалізації, до якої у разі потреби може додаватися інформаційно-довідковий матеріал (таблиці, графіки тощо).

Якщо розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни або доповнення включаються до проекту

розпорядження, що готуються, або подаються окремим актом одночасно з проектом.

За наявності розбіжностей щодо проекту розпорядження керівник органу, який вносить проект, повинен забезпечити їх обговорення із заінтересованими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення.

При внесенні проекту розпорядження з розбіжностями, до нього додається протокол розбіжностей, складений згідно з додатком, в якому повинна міститися: редакція спірного пункту (норми) проекту, варіант редакції, запропонований відповідним структурним підрозділом, органом, організацією, відхилений або врахований головним розробником частково, мотиви відхилення головним розробником зауважень та пропозицій, а також стисло повідомляється про проведену головним розробником роботу щодо ліквідації цих розбіжностей та про посадових осіб, які брали в ній участь.

У разі проведення публічного обговорення проекту розпорядження головний Розробник вносить проект розпорядження разом з довідкою про проведення обговорення, в якому зазначаються коло осіб, які були залучені до обговорення, результати цього обговорення, рішення щодо врахування побажань, мотиви та обґрунтування їх відхилення (в цілому або частково).

Головний розробник разом з проектом розпорядження може вносити до районної державної адміністрації текст інформаційного повідомлення про цей проект.

Текст інформаційного повідомлення готується головним розробником на окремому аркуші і повинен містити обґрунтування необхідності прийняття проекту нормативно-правового акта, його мету та розкривати зміст цього проекту, соціально-економічні та інші істотні наслідки його прийняття.

У разі прийняття головою районної державної адміністрації рішення про інформування населення стосовно проекту текст інформаційного повідомлення передається відділу внутрішньої політики районної державної адміністрації для доведення його до відома населення.

Проекти розпоряджень мають, як правило, преамбулу, в якій викладається аналіз стану справ і причин недоліків у розв'язанні відповідних проблем, визначається мета видання розпорядження.

Встановлені завдання повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший термін мети, визначеної розпорядженням, з переліком виконавців і визначенням термінів виконання завдань.

У проекті розпорядження, як правило, можуть передбачаються контрольні терміни виконання встановлених завдань.

У випадку, коли проект розпорядження внесено до районної державної адміністрації з порушенням визначених вимог, юридична служба районної державної адміністрації у дводенний термін повертає головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього із супровідним листом, складеним згідно з додатком, за підписом заступника голови районної державної адміністрації відповідно до розподілу обов'язків або керівника апарату районної державної адміністрації.

Внесений проект розпорядження подається голові районної державної адміністрації або його заступнику (відповідно до розподілу обов'язків), за дорученням якого апаратом районної державної адміністрації (далі - апарат) проводиться опрацювання проекту, а також редагування тексту.

Тривалість опрацювання проекту розпорядження в апараті не повинна перевищувати 10 робочих днів (у разі необхідності цей термін може бути продовжено заступником голови за обґрунтованим проханням посадової особи апарату).

Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виникла необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного візування керівниками заінтересованих органів та організацій.

Неврегульовані розбіжності щодо проекту розпорядження розглядає один із заступників голови районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків), який приймає рішення про врахування або відхилення зауважень. При цьому заступник голови може внести на розгляд голови районної державної адміністрації проект розпорядження з розбіжностями з доданням довідки про такі розбіжності та пропозиціями щодо їх усунення.

Проект розпорядження візується працівниками апарату, визначеними відповідним регламентом роботи РДА, заступником голови районної державної адміністрації, який відповідає за його підготовку, та, у разі необхідності, іншими заступниками голови і передається голові районної державної адміністрації.

Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної території при необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії районної державної адміністрації.

Підписані головою районної державної адміністрації розпорядження реєструються в установленому порядку і надсилаються заінтересованим органам та організаціям.

Порядок проведення публічного обговорення проектів розпоряджень

Проект розпорядження, який зачіпає інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, має важливе соціально-економічне значення для його розвитку, може бути винесений на публічне обговорення на будь-якому етапі його підготовки шляхом опублікування проекту розпорядження у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення іншими засобами.

Рішення про проведення публічного обговорення проекту розпорядження приймає голова районної державної адміністрації на підставі звернення головного розробника або за власною ініціативою.

Звернення повинно містити пропозицію про проведення публічного обговорення проекту розпорядження, обґрунтування необхідності та джерела фінансування його проведення, стислий зміст, мету та очікувані наслідки прийняття цього проекту.

Звернення підписується головним розробником та візується заінтересованими структурними підрозділами, органами та організаціями.

До звернення додаються проект розпорядження, завізований головним розробником, та план проведення публічного обговорення.

У плані проведення публічного обговорення має бути зазначено:

- з якими верствами та групами населення необхідно провести обговорення;
- яких результатів необхідно досягти;
- заходи щодо проведення публічного обговорення;
- термін проведення обговорення.

Проведення публічного обговорення проекту регуляторного акта здійснюється з врахуванням вимог, установлених Положенням про порядок підготовки проектів регуляторних актів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України.

Організація проведення публічного обговорення покладається на головного розробника. Головний розробник передає відділу внутрішньої політики районної державної адміністрації проект розпорядження з планом проведення публічного обговорення, обґрунтуванням необхідності його прийняття, а також контактні телефони і адресу головного розробника.

Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі публічного обговорення проекту розпорядження, розглядаються головним розробником, узагальнюються під час доопрацювання проекту.

Відповідне доопрацювання проекту є підставою для звернення головного розпорядника щодо продовження терміну внесення проекту до районної державної адміністрації.

7.2. Організація роботи з документами та контролю за їх виконанням

Організація роботи з документами у районній державній адміністрації здійснюється відповідно до інструкції з діловодства, що затверджується головою районної державної адміністрації відповідно до Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153.

Відповідальність за організацію виконання нормативно-правових актів несуть голова, заступники голови районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків), керівник апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації.

Контролю підлягають документи, в яких встановлено завдання або питання, що потребують вирішення.

Обов'язковому контролю підлягає виконання законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів виконавчої влади вищого рівня (далі - акти законодавства), рішень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови районної державної адміністрації, запитів і звернень народних депутатів України.

Для здійснення контролю за виконанням актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови районної державної адміністрації у разі необхідності розробляється план контролю, у якому визначаються проміжні контрольні терміни стану виконання

завдань; управління та інші структурні підрозділи районної державної адміністрації, які відповідають за організацію і контроль за виконанням окремих завдань; структурний підрозділ, який забезпечує координацію роботи з організації і контролю за виконанням плану. План контролю затверджується заступником голови районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

Контроль за ходом виконання актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови обласної та районної державної адміністрації здійснюється шляхом: аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях; розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на нарадах у голови районної державної адміністрації або його заступників (відповідно до обов'язків) щодо виконання встановлених завдань.

Аналітичні та інформаційні матеріали про стан виконання встановлених завдань, підготовлені згідно з проміжними контрольними термінами, доповідаються голові районної державної адміністрації або його заступнику (відповідно до розподілу обов'язків) не пізніше, ніж у десятиденний термін, визначений актом законодавства, дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України, розпорядженням голови районної державної адміністрації або планом контролю.

На основі матеріалів, що містять відомості про можливий зрив своєчасного чи повного виконання завдань, голова районної державної адміністрації або його заступник (відповідно до розподілу обов'язків) дає доручення відповідним виконавцям щодо застосування додаткових заходів для усунення причин, що перешкоджають виконанню завдань.

Інформація (звіт) про стан виконання законів України, указів, розпоряджень і доручень Президента України, постанов, розпоряджень і доручень Кабінету Міністрів України, актів інших органів виконавчої влади вищого рівня, що подається відповідно Президенту України, Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади вищого рівня, підписується головою районної державної адміністрації.

Зняття з контролю виконаних документів проводиться на підставі письмового звіту керівника відповідного органу про їх виконання за письмовим дозволом голови районної державної адміністрації або його заступника (відповідно до розподілу обов'язків).

7.3. Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи районної державної адміністрації

Для сприяння здійсненню повноважень районної державної адміністрації голова районної державної адміністрації утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо).

Завдання, функції та персональний склад зазначених органів і служб визначає голова районної державної адміністрації.

Колегія районної державної адміністрації є постійним консультативно-дорадчим органом і утворюється для погодженого вирішення питань, що належать до її компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності.

У своїй роботі колегія районної державної адміністрації керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами інших центральних органів виконавчої влади, також відповідно наказами керівника центрального органу виконавчої влади та розпорядженнями голови держадміністрації.

Рішення про утворення колегії районної державної адміністрації приймається головою районної державної адміністрації.

Функції колегії районної державної адміністрації

Колегія районної державної адміністрації:

1) обговорює і приймає рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності районної державної адміністрації;

2) розглядає пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідному регіоні;

3) обговорює прогнози і програми соціально-економічного розвитку району та визначає шляхи їх реалізації;

4) розглядає питання про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків;

5) розробляє пропозиції щодо вдосконалення діяльності районної державної адміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;

6) аналізує стан роботи районної державної адміністрації з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

7) аналізує стан дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни;

8) розглядає інші питання, пов'язані з реалізацією завдань, покладених на районну державну адміністрацію.

Склад колегії

До складу колегії районної державної адміністрації входять:

– голова районної державної адміністрації (голова колегії), його перший заступник та заступники голови (за посадою), керівник апарату, керівники інших структурних підрозділів держадміністрації;

– у разі потреби - керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, посадові особи органів місцевого самоврядування (за згодою).

До складу колегії районної державної адміністрації за пропозицією громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій можуть бути включені їх представники.

Кількісний та персональний склад колегії районної державної адміністрації визначається її головою.

Організація роботи колегії

Організаційною формою роботи колегії є засідання. Періодичність проведення засідань колегії визначається її головою.

Робота колегії проводиться відповідно до затвердженого її головою плану засідань на півріччя (рік), в якому зазначаються питання, що необхідно розглянути, строк подання матеріалів, особи, відповідальні за підготовку і подання матеріалів на засідання колегії, орієнтовна дата проведення засідань колегії.

Затверджений план засідань колегії розсилається членам колегії, структурним підрозділам районної державної адміністрації, органам місцевого самоврядування не пізніше, ніж за два тижні до початку півріччя (року).

Додаткові питання до затвердженого плану засідань колегії можуть бути включені до порядку денного засідання колегії за рішенням її голови не пізніше ніж за десять днів до чергового засідання.

Дата, час, місце проведення та порядок денний засідання колегії визначаються головою колегії.

Підготовка проекту порядку денного засідання колегії згідно із затвердженим планом засідань та з урахуванням внесених пропозицій здійснюється визначеним головою районної державної адміністрації, структурним підрозділом (окремим працівником), який не пізніше ніж за десять днів до засідання подає його голові колегії для погодження.

На розгляд колегії подаються:

1) проект порядку денного засідання колегії з визначенням доповідача з кожного питання;

2) довідка з питань порядку денного засідання колегії з викладенням обґрунтованих висновків і пропозицій;

3) проект рішення колегії;

4) список членів колегії;

5) список запрошених осіб, яка виявили бажання взяти участь в обговоренні питань порядку денного засідання колегії, із зазначенням їх прізвищ, імен та по батькові, місця роботи та займаних посад;

6) довідкові матеріали (розрахунки, статистичні матеріали, звіти, діаграми, таблиці тощо), які безпосередньо стосуються порядку денного.

Членам колегії матеріали надаються не пізніше ніж за три дні до засідання, а у разі проведення позачергового засідання - не пізніше ніж за один день до засідання.

Особи, відповідальні за підготовку та подання матеріалів на засідання колегії, надають матеріали структурному підрозділу (окремому працівнику), визначеному керівником відповідного органу виконавчої влади, не пізніше ніж за сім днів до чергового засідання. Визначений структурний підрозділ або окремий працівник контролює своєчасність подання матеріалів, перевіряє правильність їх оформлення.

Порядок проведення засідання колегії

Засідання колегії веде її голова, а у разі його відсутності - особа, на яку покладено виконання обов'язків голови районної державної адміністрації.

Засідання колегії проводиться у разі, коли у ньому беруть участь не менше ніж дві третини загальної кількості членів колегії.

Члени колегії беруть участь у засіданнях колегії особисто.

Якщо член колегії не може бути присутнім на засіданні, він має право попередньо подати голові колегії відповідні пропозиції у письмовій формі.

Порядок денний засідання і рішення колегії затверджуються членами колегії шляхом голосування.

Члени колегії, які беруть участь у її засіданні, реєструються.

Особи, запрошені на засідання колегії для розгляду окремих питань, можуть бути присутніми під час розгляду інших питань лише з дозволу голови колегії.

Члени колегії і особи, запрошені для участі у розгляді окремих питань, беруть участь в їх обговоренні, вносять пропозиції, дають необхідні пояснення.

Головуючий на засіданні колегії може прийняти рішення про закритий розгляд питань порядку денного.

Під час закритих засідань колегії (закритого обговорення окремих питань) підготовка матеріалів, оформлення рішень, що приймаються, здійснюється відповідно до законодавства.

Рішення колегії приймаються з кожного питання порядку денного відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні членів колегії.

За рішенням головуючого може застосовуватися процедура таємного голосування.

Думка відсутнього члена колегії з питань порядку денного засідання, подана у письмовій формі, розглядається на засіданні колегії і враховується під час голосування.

У разі проведення спільних засідань колегій двох і більше органів виконавчої влади приймається спільне рішення.

Голова колегії приймає рішення щодо присутності в залі під час засідання колегії представників засобів масової інформації та проведення кіно-, відео-, фотозйомки і звукозапису.

Після засідання колегії структурний підрозділ (окремий працівник), відповідальний за підготовку питань, доопрацьовує протягом десяти днів (якщо головою колегії не встановлено інший строк) проект рішення колегії з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених під час обговорення питань порядку денного, погоджує із керівниками заінтересованих структурних підрозділів районної державної адміністрації, членами колегії, іншими особами і подає на розгляд голови колегії.

Рішення колегії проводяться у життя, як правило, розпорядженням голови місцевої держадміністрації.

У разі виникнення розбіжностей між головою та іншими членами колегії під час прийняття рішення голова районної державної адміністрації проводить у життя своє рішення, доповідаючи у разі потреби про розбіжності, що виникли, керівництву Кабінету Міністрів України. Члени колегії також можуть повідомити свою думку керівництву Кабінету Міністрів України.

Інформування здійснюється відповідно до розподілу функціональних повноважень між Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами України.

Рішення колегії з організаційних, процедурних і контрольних питань вносяться до протоколу засідання (без розпорядження).

Рішення колегії оформляються протоколами, які підписуються головою на засіданні та працівником, який веде протокол.

Рішення спільних засідань колегії оформляються протоколами, які підписуються головами відповідних колегій органів виконавчої влади та працівником, який веде протокол.

Рішення колегії доводяться до членів колегії, керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, виконкомів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій.

Стенографування (технічний запис) засідань колегії районної державної адміністрації забезпечує апарат держадміністрації.

Матеріали засідань колегії зберігаються в установленому порядку у структурному підрозділі (окремого працівника), визначеному головою колегії.

Матеріально-технічне забезпечення засідань колегії здійснюється районної державної адміністрації.

Контроль за виконанням рішень колегії здійснює структурний підрозділ (окремий працівник), визначений головою районної державної адміністрації.

Колегія розглядає на своїх засіданнях стан виконання прийнятих нею рішень.

7.4. Порядок підготовки та проведення нарад

З метою оперативного розгляду та вирішення питань, що належать до повноважень районної державної адміністрації голова, заступники голови, керівники апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, проводять відповідно до плану роботи районної державної адміністрації тематичні наради.

План проведення наради затверджується відповідною посадовою особою. Організація проведення нарад у голови районної державної адміністрації та його заступників покладається на апарат або відповідні структурні підрозділи районної державної адміністрації.

Порядок денний, аналітичні довідки про стан справ та обґрунтування причин внесення питань на розгляд надсилаються учасникам наради завчасно, а з додаткових (позапланових) питань - вручаються учасникам у день проведення наради.

Рішення, прийняті на нарадах, оформлюються протоколами не пізніше, ніж у триденний термін. Протокол наради підписується головою. За результатами розгляду питань на нарадах як правило видаються розпорядження голови районної державної адміністрації або накази керівників структурних підрозділів.

Контроль за виконанням рішень, прийнятих на нарадах у голови районної державної адміністрації та його заступників, здійснюється апаратом, а у деяких випадках - структурним підрозділом районної державної адміністрації, які

регулярно подають керівнику районної державної адміністрації, який проводив нараду, аналітичні та інформаційні довідки про стан виконання рішень, прийнятих на нараді.

Офіційне повідомлення засобам масової інформації про порядок денний і підсумки розгляду питань на нарадах має право надавати прес-служба районної державної адміністрації або уповноважена головою районної державної адміністрації посадова особа.

Дозвіл на присутність представників засобів масової інформації та на проведення кіно-, відео-, фотозйомок і звукозапису у приміщенні, де відбувається нарада, надається керівником апарату районної державної адміністрації.

Основні завдання структурних підрозділів РДА

Апарат районної державної адміністрації відповідно до покладених на нього завдань:

1) опрацьовує документи, що надходять до районної державної адміністрації, готує до них аналітичні, довідкові та інші матеріали, а також проекти доручень голови та заступників голови районної державної адміністрації;

2) здійснює опрацювання проектів розпоряджень;

3) за дорученням голови районної державної адміністрації розробляє проекти розпоряджень з організаційних та кадрових питань;

4) перевіряє за дорученням голови районної державної адміністрації виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови районної державної адміністрації управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації;

5) аналізує за дорученням голови районної державної адміністрації роботу органів місцевого самоврядування у межах і порядку, визначених законодавством, надає методичну та іншу практичну допомогу у поліпшенні організації їх роботи, готує пропозиції про поглиблення взаємодії районної державної адміністрації з органами місцевого самоврядування у спільному вирішенні питань економічного, соціального, культурного розвитку відповідних територій;

6) готує аналітичні, інформаційні та інші матеріали з організаційних та кадрових питань, що розглядаються головою районної державної адміністрації;

7) опрацьовує і подає голові районної державної адміністрації проекти планів роботи районної державної адміністрації, забезпечує контроль за їх виконанням;

8) здійснює організаційне забезпечення засідань колегій, а також нарад, що проводяться головою районної державної адміністрації та його заступниками;

9) організовує особистий прийом громадян і розгляд звернень, що надійшли голові районної державної адміністрації, контролює вирішення порушених у них питань, узагальнює та аналізує пропозиції, що містяться в них, розробляє пропозиції, спрямовані на усунення причин, які породжують обґрунтовані скарги і зауваження громадян;

10) аналізує разом із структурними підрозділами районної державної адміністрації соціально-економічне і суспільно-політичне становище на відповідній території, розробляє та вносить голові районної державної адміністрації пропозиції щодо його поліпшення;

11) бере участь у підготовці звітів районної державної адміністрації про виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку території, а також реалізацію повноважень, делегованих відповідною радою;

12) проводить відповідно до затвердженого головою районної державної адміністрації плану роботи, пов'язану з організацією добору, розстановки, підвищення кваліфікації та заохочення працівників районної державної адміністрації, створенням кваліфікованого резерву і веденням обліку кадрів, вживає заходів для поліпшення організації та підвищення ефективності роботи працівників районної державної адміністрації;

13) забезпечує ведення діловодства, дотримання секретності і службової таємниці;

14) здійснює матеріально-технічне і господарсько-побутове забезпечення діяльності районної державної адміністрації;

15) виконує інші функції відповідно до законодавства та за дорученням голови районної державної адміністрації.

Апарат районної державної адміністрації у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації, з виконавчими органами (апаратами) рад.

Організація роботи апарату районної державної адміністрації здійснюється відповідно до регламенту районної державної адміністрації, інструкції з діловодства в районній державній адміністрації, а також положення про апарат, що затверджуються головою районної державної адміністрації.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Законодавче і нормативно-правове забезпечення

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

2. Про Державний бюджет України на 2015 р.: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 80-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.: Закон України, Стратегія від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

6. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

7. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

10. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президент України від 15 жовтня 2014 р. № 811/2014 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

12. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні: Указ Президента України від 23 липня 2014 р. № 614/2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

14. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

**Критерії оцінки кандидатів на посаду
голови районної державної адміністрації**

I. Правова культура

Знання й уміння сфері публічного права:

- 1) поділ влади і місцеве самоврядування;
- 2) державний устрій;
- 3) правові акти органів державної влади й місцевого самоврядування;
- 4) державна й муніципальна служба.

Знання й уміння в сфері бюджетного законодавства:

- 1) бюджетна система;
- 2) бюджетний процес;
- 3) податкова система;
- 4) державні витрати, витрати місцевого самоврядування.

Орієнтація в сфері цивільного права:

- 1) права власності, інтелектуальна власність;
- 2) угоди, договори, вирахування строків, позовна давність;
- 3) організаційно-правові форми підприємств, представництва, філії.

Орієнтація в сфері фінансового законодавства:

- 1) банківська діяльність, страхування, цінні папери, валютне регулювання;
- 2) фінансовий і податковий контроль, бухгалтерський облік;
- 3) аудиторська діяльність.

Орієнтація в сфері господарського права:

- 1) гарантії господарської діяльності;
- 2) державна підтримка підприємницької діяльності;
- 3) державне замовлення, державні потреби;
- 4) антимонопольне регулювання;
- 5) банкрутство підприємств і підприємців;
- 6) галузеві питання (сільське господарство, будівництво, транспорт, зв'язок, енергетика, інше - залежно від особливостей території) ;
- 7) житлово-комунальне господарство;
- 8) землекористування, користування надрами;
- 9) екологія, санітарія, карантин, боротьба із хворобами тварин і рослин, ін. ;
- 10) нагляд за безпечним веденням робіт.

Орієнтація в законодавстві про працю:

- 1) трудовий договір, колективний договір, галузеві угоди;
- 2) основні права працівників.

Орієнтація в законодавстві соціальної сфери:

- 1) загальна, середня, професійна та вища освіта;
- 2) охорона здоров'я, фізкультура й спорт;
- 3) культура, мистецтво, народна творчість, охорона пам'ятників історії й культури;
- 4) соціальне забезпечення, соціальний захист населення.

Орієнтація в сфері забезпечення законності, правопорядку й безпеки, охорони прав і свободи громадян:

- 1) охорона громадського порядку, прав і свободи громадян;
- 2) загальний військовий обов'язок, соціальний захист військовослужбовців;
- 3) мобілізаційна підготовка, цивільна оборона;
- 4) протипожежна безпека, надзвичайні ситуації, стихійні лиха.

Загальноправові навички:

- 1) орієнтація в системі законодавства і права;
- 2) автентичність сприйняття нормативно-правових актів;
- 3) здатність тлумачення професійної термінології;
- 4) ділова інтерпретація правових подій;
- 5) правова проблематизація подій.

II. Економічна культура

Загальні поняття про ринкову економіку:

- 1) ринкова рівновага, ринковий механізм і умови його функціонування;
- 2) підприємець у ринковій економіці, галузева й міжгалузева конкуренція, поведінка на ринку монополій;
- 3) гроші в ринковій економіці, інфляція;
- 4) платоспроможний попит, заощадження й інвестиції;
- 5) економічні функції держави, вплив економічної політики держави на стан економіки.

Орієнтація в сфері фінансового менеджменту:

- 1) фінансова система в ринковій економіці;
- 2) ринок капіталів;
- 3) фінансові інструменти в ринковій економіці;
- 4) інвестор і його поведінка;
- 5) міжнародні економічні відносини та зовнішня економічна діяльність.

Орієнтація в сфері маркетингу:

- 1) споживачі та їхня поведінка;
- 2) види ринків, структура ринків, цінова політика;
- 3) ринок нерухомості;
- 4) реклама, стимулювання попиту;

Орієнтація в сфері економіки підприємства:

- 1) капітал підприємства, його структура;

- 2) прибуток і витрати, структура собівартості;
- 3) економіка малого підприємства й індивідуального підприємця.

Загальноекономічні навички:

- 1) робота зі статистичним даними;
- 2) професійний аналіз та оцінка;
- 3) економічна проблематизація подій.

III. Адміністративна культура

Здатність до цілісного бачення організації:

- 1) виділення й розрізнення елементів середовища, що впливають на місце, мету й форми діяльності організації;
- 2) визначення рівнів вирішення проблем;
- 3) визначення структур і організацій, на які впливають (або які впливають на) прийняті рішення;
- 4) визначення пріоритетів діяльності організації.

Знання й уміння в сфері планування:

- 1) аналіз середовища, перспектив, ризиків і загроз;
- 2) програмно-цільове планування;
- 3) ресурсне забезпечення;
- 4) календарне планування;
- 5) контроль виконання.

Знання й уміння в сфері управління:

- 1) процеси прийняття рішень;
- 2) управлінські технології, документообіг;
- 3) організаційні зв'язки й комунікації;
- 4) інформаційне забезпечення;
- 5) організаційні структури;
- 6) техніка управлінської діяльності керівника.

Орієнтація в сфері управління персоналом:

- 1) трудовий колектив, структура персоналу, комплектування;
- 2) основні права працівників;
- 3) відповідальність працівників;
- 4) індивідуальні й колективні трудові суперечки.

Знання й уміння у сфері зв'язків з громадськістю:

- 1) презентація проектів;
- 2) імідж організації, імідж керівника;
- 3) взаємодія з населенням;
- 4) взаємодія з комерційними організаціями;
- 5) взаємодія із засобами масової інформації;
- 6) взаємодія із профспілками, громадськими організаціями;

7) взаємодія з центральними органами виконавчої влади.

Загальноадміністративні навички:

- 1) визначення завдань;
- 2) визначення сфер компетенції;
- 3) оцінка складності й обсягу роботи;
- 4) оцінка якості виконаної роботи.

IV. Політична культура

Загальні подання про політичний простір України:

- 1) політична система;
- 2) політичні процеси;
- 3) позиції основних політичних сил.

Загальнополітичні навички:

- 1) інтерпретація дій у категорії інтересів різних груп або індивідів;
- 2) виявлення подібності, розходження й конфлікту інтересів;
- 3) інтерпретація політичних подій;
- 4) політична проблематизація ділових подій.

V. Розумові здібності

Системність мислення:

- 1) використання різноманітних джерел інформації;
- 2) виділення причинно-наслідкових зв'язків;
- 3) структурування й класифікації інформації;
- 4) прогнозування розвитку ситуації;
- 5) виокремлення та структурування проблемних ситуацій;
- 6) варіативність вирішення проблем.

Динамічність і гнучкість мислення:

- 1) здатність одночасно відслідковувати й вирішувати проблеми різного плану;
- 2) мобільність мислення;
- 3) уміння аналізувати, співставляти, синтезувати та узагальнювати.

Нестандартність мислення:

- 1) здатність відмовитися від традиційних шляхів рішення проблем;
- 2) здатність запропонувати неочевидні способи рішення проблем;
- 3) здатність запропонувати несподівані ідеї, які можуть бути втілені на практиці.

VI. Організаторські здатності

Орієнтація на конкретний результат діяльності:

- 1) здатність втілювати вироблені стратегії в конкретні плани дій;
- 2) здатність оцінювати ступінь довершеності результату й відповідність його поставленій меті;
- 3) прагнення до одержання у своїй діяльності практично значимих результатів.

Організація взаємодії:

- 1) здатність створювати ефективну систему взаємозв'язків і обміну ресурсами та інформацією;
- 2) здатність знаходити й використовувати взаємозалежності й спільні інтереси потенційних і реальних партнерів;
- 3) здатність знаходити можливості перетворення одного типу ресурсів в інший.

Координація діяльності:

- 1) здатність розподіляти завдання й організувати їхнє виконання;
- 2) здатність ефективно перерозподіляти наявні ресурси.

Керівництво групою:

- 1) здатність адекватно оцінювати можливості й потенціал партнерів;
- 2) здатність створювати й підтримувати в групі робочу атмосферу;
- 3) здатність переорієнтовуватись від ролі учасника обговорення до ролі керівника, що інтегрує внески інших, і навпаки;
- 4) здатність змінювати стиль управління залежно від можливостей, ресурсів і стану робочої групи.

VII. Комунікативні здатності

Ефективність взаємодії з людьми:

- 1) уміння досягати своїх цілей у процесі безпосереднього спілкування;
- 2) уміння бути толерантним, успішно взаємодіяти з людьми, що мають іншу точку зору, цінності, індивідуальні або культурні особливості;
- 3) уміння дискутувати, вести міжособистісний діалог;
- 4) здатність викликати в співрозмовника позитивне враження й повагу, починаючи з першого контакту;

Гнучкість у спілкуванні:

- 1) використання різноманітного спектру комунікативних засобів;
- 2) уміння адаптувати власний стиль спілкування до різних ситуацій і партнерів;
- 3) цілеспрямованість;
- 4) здатність до ефективної діяльності у конфліктних ситуаціях.

Передбачення реакції людей на власні рішення і пропозиції:

- 1) розуміння інтересів і точок зору партнерів у спілкуванні;
- 2) уміння оцінювати вплив точки зору людини на сприйняття нею інформації;
- 3) здатність акцентувати увагу на рішеннях і пропозиціях, що порушують інтереси інших людей;
- 4) усвідомлення характеру й спрямованості свого впливу на людей;
- 5) усвідомлення впливу зовнішніх факторів на сприйняття людьми власних рішень і пропозицій;

Ведення переговорів:

- 1) здатність слухати й точно сприймати зміст усного й письмового повідомлення;
- 2) здатність організувати власну мову з орієнтацією на розуміння співрозмовника;
- 3) уміння представити усний і письмовий матеріал логічно, стисло і переконливо;
- 4) уміння задати тон розмові, конкретні питання співрозмовникові;
- 5) уміння відстоювати інтереси організації (установи), не породжуючи суперечок.

VIII. Особистісні якості

Відповідальність у прийнятті рішень:

- 1) прагнення самостійно визначати шляхи вирішення проблеми;
- 2) усвідомлення меж своїх можливостей (у тому числі повноважень) ;
- 3) здатність при ухваленні рішення оцінювати ступінь ризику;
- 4) готовність взяти на себе відповідальність за наслідки пропонованого рішення проблеми;
- 5) здатність брати на себе відповідальність за виконання рішень, з якими не згодний;
- 6) здатність діяти відповідно до прийнятих на себе зобов'язань.

Ініціативність:

- 1) активність та оперативність виконання завданню;
- 2) високий рівень працездатності;
- 3) ініціативність, ентузіазм, самовіддача;
- 4) дієздатність і рішучість.

Адаптивність:

- 1) здатність до адаптивного управління;
- 2) гнучкість, варіативність дій;
- 3) впевненість у собі в ситуації невизначеності.

Мотивація до досягнення:

- 1) здатність досягати поставленої мети, незважаючи на перешкоди;
- 2) прагнення до одержання найкращого результату з можливих;
- 3) повне використання власних здатностей для вирішення стратегічних та оперативних завдань.

Готовність і здатність до навчання:

- 1) визнає обмеженість своїх знань, умінь і навичок;
- 2) використовує можливості для розширення своїх знань, умінь і навичок;
- 3) володіє ефективними методами самонавчання, самопізнання та самореалізації;
- 4) уміє втілювати ідеї, вміння в дії;
- 5) уміє виявляти й сприймати нові знання й досвід (включаючи помилковий) ;
- 6) уміє сприймати й розробляти нові норми.

Здатність витримувати пікові й довгострокові стреси й навантаження:

- 1) збереження оптимальної працездатності в умовах стресів різного роду;
- 2) здатність продовжувати продуктивно працювати над рішенням завдання, незважаючи на утому.

ТИПОВИЙ РЕГЛАМЕНТ районної державної адміністрації

Загальні положення

1. Регламент районної державної адміністрації (далі - Регламент) регулює організаційні та процедурні питання діяльності районної державної адміністрації, зокрема визначає організацію роботи апарату районної державної адміністрації і механізм його взаємодії із структурними підрозділами, регулює порядок правового, організаційного, кадрового, методичного, інформаційно-аналітичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності районної державної адміністрації, встановлює режим її роботи.

2. Розгляд у районній державній адміністрації питань, що належать до її компетенції та повноважень, делегованих районною радою, здійснюється головою, першим заступником голови, заступниками голови, керівником апарату, відділами та секторами апарату, структурними підрозділами районної державної адміністрації, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, службами і комісіями, утвореними головою районної державної адміністрації.

3. Робота районної державної адміністрації, її апарату та структурних підрозділів є відкритою і гласною, за винятком розгляду питань, які становлять державну таємницю або належать до конфіденційної інформації, що є власністю держави.

Районна державна адміністрація інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до її компетенції. Висвітлення її діяльності здійснюється в порядку, передбаченому законодавством.

4. Розподіл обов'язків між першим заступником, заступниками голови, керівником апарату, іншими посадовими особами районної державної адміністрації проводить голова районної державної адміністрації не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду з визначенням:

- функцій і повноважень;
- структурних підрозділів районної державної адміністрації, діяльність яких координуватиметься та контролюватиметься;

Голова районної державної адміністрації визначає також порядок заміщення голови районної державної адміністрації, його першого заступника, заступників, керівника апарату у разі їх відсутності.

5. Положення про структурні підрозділи районної державної адміністрації розробляються їх керівниками, погоджуються із заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), начальником відділу правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації і затверджуються розпорядженням голови районної державної адміністрації.

Планування роботи районної державної адміністрації

6. Планування роботи районної державної адміністрації здійснюється з метою узгодженої діяльності керівництва районної державної адміністрації її структурних підрозділів та апарату районної державної адміністрації.

7. Основна діяльність районної державної адміністрації проводиться за річними, квартальними та місячними планами, які затверджуються розпорядженнями її голови.

8. Плани роботи формуються за пропозиціями керівництва районної державної адміністрації, керівників її структурних підрозділів та відділів апарату. Пропозиції до планів роботи, погоджені із відповідними заступниками голови районної державної адміністрації, подаються керівниками структурних підрозділів до організаційного відділу апарату районної державної адміністрації: для узагальнення річного і квартального планів - не пізніше, ніж за 15 днів до початку наступного року, кварталу; місячного - не пізніше, ніж за 10 днів до початку наступного місяця.

9. Організаційний відділ апарату районної державної адміністрації на основі поданих пропозицій готує проекти річного, квартального і місячного планів роботи та після відповідного узгодження подає на розгляд та затвердження голови районної державної адміністрації не пізніше, ніж за 5 днів до початку наступного року, кварталу, місяця.

Планування роботи районної державної адміністрації з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється з урахуванням статті 7 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

10. Річний, квартальний та місячний плани роботи районної державної адміністрації у триденний термін після їх затвердження надсилаються загальним відділом апарату районної державної адміністрації керівництву районної адміністрації, начальникам відділів і секторів апарату та керівникам структурних підрозділів районної державної адміністрації.

11. Організацію контролю за виконанням планів роботи районної державної адміністрації здійснюють заступники голови районної державної адміністрації відповідно до розподілу обов'язків. Загальний контроль щодо виконання планів роботи забезпечує керівник апарату районної державної адміністрації, а аналіз їх виконання проводить організаційний відділ апарату районної державної адміністрації.

12. Плани роботи районної державної адміністрації повинні передбачати заходи, спрямовані на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади (далі – акти законодавства), доручень Прем'єр-міністра України, державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, здійснення інших визначених законами, а також повноважень, делегованих районною радою.

До планів роботи включаються:

- заходи з актуальних питань соціально-економічного розвитку району або окремих її адміністративно-територіальних одиниць, функціонування господарського комплексу та соціальної сфери, діяльності структурних підрозділів районної державної адміністрації, а також органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, наданих їм законом;

– розгляд діяльності районної державної адміністрації відповідно за рік, квартал, місяць з визначенням основних напрямів подальшої роботи;

– перелік нормативно-правових актів, розпоряджень голови районної державної адміністрації, хід виконання яких розглядатиметься в порядку контролю;

– основні організаційно-масові заходи, проведення яких забезпечується районною державною адміністрацією або за участю її керівництва.

Підготовка до розгляду діяльності структурних підрозділів районної державної адміністрації, як правило, передбачає проведення комплексної або цільової перевірки стану справ на місцях.

13. Додаткові (позапланові) питання включаються до плану роботи районної державної адміністрації за рішенням її голови. З плану роботи районної державної адміністрації виключається питання за рішенням її голови на підставі доповідної записки першого заступника, заступників голови, керівника апарату районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

14. Робота структурних підрозділів районної державної адміністрації, відділів та секторів апарату районної державної адміністрації проводиться за кварталними (місячними) планами, що затверджуються першим заступником, заступниками голови районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків). Порядок планування роботи відділів та секторів апарату районної державної адміністрації встановлює керівник апарату районної державної адміністрації.

Формування планів роботи структурних підрозділів районної державної адміністрації та її апарату здійснюється з урахуванням положень пункту 12 цього регламенту.

Додаткові (позапланові) питання включаються до планів роботи структурних підрозділів, відділів та секторів апарату районної державної адміністрації і виключаються з них за рішенням першого заступника, заступника голови, керівника апарату районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

15. Контроль за виконанням планів роботи районної державної адміністрації, структурних підрозділів районної державної адміністрації та її апарату здійснюється першим заступником, заступниками голови, керівником апарату районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

16. Підготовка проекту щорічного звіту голови районної державної адміністрації, передбаченого статтею 33 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, здійснюється організаційним відділом апарату районної

державної адміністрації на основі звітів керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації та її апарату, погоджених із першим заступником, заступниками голови, керівником апарату районної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

17. Звіт про результати діяльності районної державної адміністрації розміщується на її офіційному веб-сайті та у місцевих засобах масової інформації.

Функції та організація роботи апарату районної державної адміністрації

18. Апарат районної державної адміністрації відповідно до покладених на нього завдань:

- опрацьовує проекти розпоряджень та доручень голови районної державної адміністрації, інші документи, які надходять до районної державної адміністрації, готує щодо них відповідні матеріали;
- готує аналітичні, інформаційні, методичні та довідкові матеріали, а також розпорядчі документи з організаційних, кадрових та інших питань;
- здійснює спільно із структурними підрозділами районної державної адміністрації аналіз соціально-економічного та суспільно-політичного стану в районі, розробляє та вносить відповідні пропозиції з цих питань;
- організовує за дорученням голови районної державної адміністрації перевірки виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, розпоряджень голови районної державної адміністрації територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (з питань здійснення повноважень районної державної адміністрації), структурними підрозділами районної державної адміністрації;
- здійснює правове забезпечення діяльності районної державної адміністрації, надає методичну та практичну допомогу її посадовим особам щодо правильного застосування актів законодавства;
- проводить аналіз роботи органів місцевого самоврядування у межах повноважень і в порядку, визначеному законодавством, надає методичну та іншу практичну допомогу з удосконалення організації їх роботи, готує пропозиції щодо поглиблення взаємодії районної державної адміністрації з органами місцевого самоврядування для спільного вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій;
- здійснює заходи та готує документи щодо кадрового призначення і звільнення, ведення обліку кадрів, формування кадрового резерву та організації роботи з ним, а також контролю за дотриманням Закону України “Про державну службу”;
- здійснює контроль за своєчасним інформуванням голови районної державної адміністрації щодо виконання його розпоряджень;
- веде загальне діловодство та контроль за проходженням вхідної та вихідної документації;
- здійснює підготовку та оформлення документів з відзначення колективів, організацій та громадян державними нагородами, відзнаками

Президента України, Кабінету Міністрів України, обласної державної адміністрації та районної державної адміністрації;

- організовує особистий прийом громадян та розгляд їх звернень, контролює вирішення порушених в них питань, аналізує та узагальнює пропозиції, що містяться в них, розробляє заходи щодо усунення причин, які породжують обґрунтовані скарги і зауваження;

- сприяє здійсненню заходів щодо охорони громадської безпеки та громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, боротьби зі злочинністю;

- сприяє здійсненню заходів, пов'язаних з діяльністю на території району військових частин та інших військових формувань, підготовці молоді до військової служби;

- забезпечує дотримання режиму секретності та вимог законодавства у сфері охорони державної таємниці;

- організовує прийом-передачу інформації засобами електронного зв'язку;

- забезпечує висвітлення діяльності районної державної адміністрації в місцевих засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті;

- забезпечує дотримання режиму роботи, належного протипожежного стану та дотримання правил охорони праці в адміністративному будинку районної державної адміністрації;

- здійснює фінансове, матеріально-технічне та господарсько-побутове забезпечення діяльності апарату районної державної адміністрації;

- виконує відповідно до цього Регламенту інші функції.

19. Апарат районної державної адміністрації у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє із структурними підрозділами районної державної адміністрації, територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та з виконавчим апаратом районної ради.

20. Організація роботи апарату районної державної адміністрації здійснюється відповідно до цього Регламенту та положення, що затверджуються розпорядженням голови районної державної адміністрації.

Режим роботи апарату районної державної адміністрації

21. Апарат районної державної адміністрації працює з понеділка по четвер з 8 до 17 години 15 хвилин, п'ятниця – з 8 до 16 години, перерва на обід - з 13 до 14 години. Вихідні - субота, неділя. Час початку робочого дня може змінюватися відповідно до розпорядження голови районної державної адміністрації.

22. Облік робочого часу працівників апарату районної державної адміністрації здійснюється головним спеціалістом відділу правового та кадрового забезпечення апарату за табелями встановленої форми, які подаються до відділу фінансово-господарського забезпечення апарату районної державної адміністрації.

23. Чергування в приміщенні районної державної адміністрації здійснюється у приймальні голови районної адміністрації у вихідні та святкові дні відповідальними черговими.

24. Окремі робочі кімнати відділів апарату районної державної адміністрації, у яких зберігаються документи з основної діяльності районної державної адміністрації, грошові та значні матеріальні цінності, у неробочий час здаються під охорону черговому працівнику на центральному вході будинку районної державної адміністрації.

25. Винесення майна з будинку районної державної адміністрації, перенесення його з однієї кімнати в іншу проводиться лише з дозволу начальника відділу фінансово-господарського забезпечення апарату районної державної адміністрації.

Майно, що знаходиться в робочих кімнатах, закріплюється за працівниками, які в них працюють. Працівники апарату несуть відповідальність за збереження і правильність користування майном, при звільненні з роботи здають його начальнику відділу фінансово-господарського забезпечення апарату районної державної адміністрації, про що робляться відповідні відмітки.

Кадрова робота

26. Кадрова робота у районній державній адміністрації спрямовується на комплексне вирішення питань щодо комплектування районної державної адміністрації висококваліфікованими і компетентними працівниками.

27. Організація кадрової роботи районної державної адміністрації здійснюється за затвердженим головою районної державної адміністрації річним планом, який передбачає здійснення заходів з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, а також роботи з кадровим резервом.

28. Організацію кадрової роботи в апараті районної державної адміністрації здійснює відділ правового та кадрового забезпечення, у структурних підрозділах районної державної адміністрації - відділ (сектор) кадрів, а в підрозділах, які мають невелику штатну чисельність, виконання кадрової роботи покладається за рішенням їх керівників на одного з працівників.

Кадрова робота в апараті та структурних підрозділах районної державної адміністрації проводиться відкрито і спрямовується на всебічне вивчення та врахування можливостей працівників, найбільш повне застосування їх здібностей, розвиток ініціативності, створення атмосфери зацікавленості у професійному зростанні.

29. Прийняття на посаду державного службовця до районної державної адміністрації здійснюється шляхом конкурсного відбору або за іншою процедурою встановленою законодавством. Просування по службі може проводитись за результатами конкурсу чи стажування. За рішенням голови районної державної адміністрації, керівника її структурного підрозділу на більш високі посади без конкурсного відбору можуть бути переведені державні службовці, які зараховані до кадрового резерву на вищі посади.

Керівник апарату районної державної адміністрації, керівники структурних підрозділів районної державної адміністрації організовують

вивчення ділових і моральних якостей осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців.

30. Прийняття працівників на роботу до районної державної адміністрації на посади, що не віднесені до категорій посад державних службовців, та звільнення їх з роботи здійснюється відповідно до законодавства про працю.

31. На посади, передбачені номенклатурою посад працівників, що повинні мати допуск до роботи з таємними документами, можуть бути призначені лише особи, яким в установленому порядку оформлено допуск до державної таємниці.

32. В апараті районній державній адміністрації, її структурних підрозділах відповідно до Положенням про формування кадрового резерву для державної служби створюється резерв кадрів, який підлягає щорічному перегляду та затвердженню. З особами, зарахованими до кадрового резерву, проводиться цілеспрямована робота, направлена на підвищення їх кваліфікації, а також стажування на відповідних посадах в апараті або в структурних підрозділах районної державної адміністрації.

33. З метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців проводиться атестація в установленому законодавством порядку атестація або щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків.

34. На кожного прийнятого на роботу до районної державної адміністрації працівника оформляється особова справа.

35. Відповідальність за проведення кадрової роботи в районній державній адміністрації покладається на голову, керівника апарату районної державної адміністрації та керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації.

Організація роботи з документами

36. Організація роботи з документами в районній державній адміністрації здійснюється в порядку, передбаченому інструкцією з діловодства, що розробляється відповідно до Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року № 1153.

Інструкція з діловодства районної державної адміністрації затверджується розпорядженням голови районної державної адміністрації.

Організація роботи з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, здійснюється в установленому законодавством порядку.

37. Організація діловодства в апараті районної державної адміністрації забезпечується загальним відділом та ведеться згідно з номенклатурою справ, яка щорічно до кінця поточного року переглядається та уточнюється.

Облік, ознайомлення та зберігання документів з грифом «Для службового користування» здійснюється загальним відділом апарату районної державної адміністрації.

Робота з таємними документами ведеться головним спеціалістом з питань мобілізаційної та режимно-секретної роботи апарату районної державної адміністрації у визначеному відповідним законодавством порядку.

38. Ведення діловодства в структурних підрозділах районної державної адміністрації визначається Інструкцією з діловодства в районній державній адміністрації, інструкціями відповідних міністерств і відомств, цим Регламентом та власними інструктивними документами.

39. Відповідальність за стан діловодства в апараті районної державної адміністрації несе керівник апарату районної державної адміністрації, а в структурних підрозділах, відділах та секторах апарату районної державної адміністрації – їх керівники.

40. В апараті районної державної адміністрації реєстрація документів проводиться за журнальною системою.

41. Кореспонденція, що надходить до районної державної адміністрації, реєструється в загальному відділі апарату районної державної адміністрації в день її надходження. Попередній розгляд вхідних документів та їх відбір для розгляду керівництвом здійснює начальник загального відділу. Документи подаються на розгляд керівництву в день їх надходження, а термінові - негайно.

42. Всі вхідні документи та документи, що надходять із Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, обласної державної адміністрації, а також найважливіші документи з принципових питань діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування розглядаються головою районної державної адміністрації.

43. Подання документів на розгляд голови районної державної адміністрації здійснюється начальником загального відділу апарату районної державної адміністрації через секретаря голови.

44. Керівництво районної державної адміністрації за результатами розгляду документів накладає резолюцію до кожного документа, у якій зазначається прізвище виконавця (виконавців), зміст завдання, термін його виконання, дата розгляду та особистий підпис посадової особи.

45. Розглянуті головою районної державної адміністрації акти Президента України, Кабінету Міністрів України, доручення Прем'єр-міністра України, звернення комітетів Верховної Ради України, розпорядження голови обласної державної адміністрації, доручення голови та заступників голови обласної державної адміністрації, а також звернення і запити народних депутатів України та депутатів місцевих рад, що потребують взяття на контроль, передаються загальним відділом апарату районної державної адміністрації головному спеціалісту з питань контролю апарату районної державної адміністрації. Після взяття на контроль зазначені документи повертаються до загального відділу апарату районної державної адміністрації.

46. Оригінали, зареєстрованих вхідних документів, передаються виконавцям і повертаються разом із матеріалами про їх виконання до загального відділу апарату районної державної адміністрації, який робить відмітку про виконання вхідного документа в книзі реєстрації вхідної кореспонденції.

47. Відповідальність за своєчасне доведення документів до виконавців несе загальний відділ апарату районної державної адміністрації.

48. Підготовка вихідних документів здійснюється за дорученням керівництва районної державної адміністрації в структурних підрозділах районної державної адміністрації або в її апараті.

49. Відповідальність за зміст документа та дотримання встановлених вимог щодо його оформлення несуть посадові особи, які безпосередньо здійснювали його підготовку.

50. Документи, адресовані Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України, голові обласної державної адміністрації, інвалідам Великої Вітчизняної війни, інвалідам I групи, жінкам, яким присвоєно почесне звання “Мати-героїня” підписуються виключно головою районної державної адміністрації, а під час його відсутності - першим заступником чи заступником.

Документи, що надсилаються іншим адресатам, підписуються керівництвом районної державної адміністрації відповідно до розподілу обов’язків за наявності віз виконавців і дати, які проставляються на другому примірнику документа. Підписані документи передаються для реєстрації та відправлення до загального відділу апарату районної державної адміністрації.

51. Відповіді на вхідні документи реєструються у встановленому порядку.

Відповідь разом із копією документа передається на розгляд тому керівнику районної державної адміністрації, який проставив резолюцію на документі. Якщо керівником районної державної адміністрації даються доручення щодо його виконання, то вони контролюються у встановленому цим Регламентом порядку. Якщо такі доручення не давались, то відповідь разом із копією вихідного документа долучаються до відповідної справи номенклатури, про що робляться відмітки у журналі вихідної кореспонденції.

52. Проекти договорів та угод, що надійшли від підприємств, установ та організацій підлягають опрацюванню заінтересованими структурними підрозділами районної державної адміністрації та її апарату (в обов’язковому порядку відділом правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації).

Підписані керівництвом районної державної адміністрації договори оренди та купівлі-продажу землі реєструються і обліковуються у спеціальному журналі, який зшивається, пронумеровується та зберігається у відділі правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації.

Всі інші угоди реєструються, обліковуються та зберігаються у фінансово-господарському відділі апарату районної державної адміністрації.

53. Діяльність районної державної адміністрації щодо реалізації нагородної політики здійснюється відповідно до Закону України “Про державні нагороди в Україні” та інших нормативно-правових актів з цього питання.

Районна державна адміністрація розглядає і вносить в установленому порядку пропозиції щодо нагородження трудових колективів та громадян державними нагородами України, нагородами Кабінету Міністрів України, обласної державної адміністрації та заохочує працівників апарату і структурних підрозділів районної державної адміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління.

Підготовку та оформлення документів про нагородження здійснює відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації.

54. Відзначення урочистих подій та професійних свят проводиться за участю голови районної державної адміністрації або його заступників, керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, установ, організацій, підприємств згідно з календарем державних і професійних свят та планом роботи районної державної адміністрації.

55. Районна державна адміністрація має гербову печатку встановленого зразка, виготовлення якої замовляється у визначеному порядку відділом фінансово-господарського забезпечення апарату районної державної адміністрації. Відповідальними за зберігання та законність використання гербової печатки є голова районної державної адміністрації, а за його дорученням – керівник апарату районної державної адміністрації.

56. За цільове використання та безпосереднє зберігання гербової печатки відповідає начальник загального відділу апарату районної державної адміністрації, на час відсутності якого гербова печатка передається керівнику апарату районної державної адміністрації.

57. Гербовою печаткою районної державної адміністрації засвідчуються підписи голови, першого заступника, заступників голови, керівника апарату районної державної адміністрації.

58. У відділах загальному, державної реєстрації виборців апарату районної державної адміністрації, головного спеціаліста з питань мобілізаційної та режимно-секретної роботи, Державного реєстратора, адміністратора Дозвільного офісу апарату районної державної адміністрації використовуються відповідні печатки для документів, пакетів і штампи.

Організація контролю за виконанням документів

59. Виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України, звернень комітетів Верховної Ради України, а також звернень і запитів народних депутатів України та депутатів місцевих рад, розпоряджень голови обласної державної адміністрації, доручень голови та заступників голови обласної державної адміністрації, розпоряджень та доручень голови та заступників голови районної державної адміністрації контролюються головним спеціалістом з контролю апарату районної державної адміністрації.

Контроль за їх виконанням здійснюється шляхом:

– аналізу і узагальнення у визначені строки структурним підрозділом районної державної адміністрації, який забезпечує координацію роботи із

зазначених питань, письмової інформації про стан виконання документів у цілому або окремих встановлених ними завдань, що надходить від виконавців;

– систематичного аналізу статистичних та інших даних, що характеризують стан виконання документів;

– проведення періодичної комплексної або цільової перевірки організації і стану виконання завдань безпосередньо на місцях.

60. Безпосередній контроль за своєчасним виконанням документів структурними підрозділами районної державної адміністрації, установами і організаціями здійснюють керівники цих структурних підрозділів спільно з головним спеціалістом з контролю апарату районної державної адміністрації.

61. Відділи апарату районної державної адміністрації – організаційний, загальний та головний спеціаліст з контролю перевіряють стан організації контролю, дотримання виконавської дисципліни в структурних підрозділах районної державної адміністрації надають їм методичну допомогу, інформують керівництво районної державної адміністрації з цих питань, вносять пропозиції щодо поліпшення контролю.

62. З метою забезпечення належного виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови обласної державної адміністрації, голови районної державної адміністрації головним спеціалістом з контролю апарату районної державної адміністрації, який забезпечує координацію роботи щодо виконання документа у цілому, розробляється у разі потреби план контролю, в якому визначаються проміжні контрольні строки виконання окремих завдань та керівники структурних підрозділів районної державної адміністрації, які відповідають за їх виконання.

План контролю затверджує керівник апарату районної державної адміністрації.

63. Аналітичні та інформаційні матеріали щодо стану виконання документів у цілому або окремих передбачених ними завдань у разі встановлення проміжних контрольних строків подаються голові районної державної адміністрації або його заступникові (відповідно до розподілу обов'язків) не пізніше ніж за 10 днів до закінчення строку, визначеного актами Президента України, Кабінету Міністрів України, розпорядженнями голови обласної та районної державних адміністрацій або планом контролю.

За результатами розгляду матеріалів, що містять відомості про можливий зрив виконання документа в цілому або передбаченого ним окремого завдання інформується голова районної державної адміністрації або його заступник (згідно до розподілу обов'язків) для вжиття відповідних заходів.

64. Зняття з контролю документа здійснюється головою районної державної адміністрації на підставі письмової інформації керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, установ, організацій та відомств або іншого документа, що підтверджує його виконання.

Організація розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян

65. Розгляд звернень громадян – пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг в районній державній адміністрації організовується відповідно до вимог Закону України “Про звернення громадян”. Організація розгляду звернень громадян, у тому числі ведення діловодства та проведення

особистого прийому громадян, покладається на головного спеціаліста по роботі із зверненнями громадян загального відділу апарату районної державної адміністрації.

Діловодство за зверненнями громадян ведеться відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348.

66. Порухені у зверненнях громадян питання розглядаються головою районної державної адміністрації або його заступником (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату, які дають доручення керівникам відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, установ, організацій, виконавчим комітетам сільських та селищних рад щодо вивчення, перевірки і вирішення порушених у зверненнях питань відповідно до чинного законодавства.

Результати розгляду звернень керівниками структурних підрозділів районної державної адміністрації та її апарату, установ, організацій та відомств доповідаються керівництву районної державної адміністрації і на їх підставі інформується обласна державна адміністрація, якщо звернення взяті ними на контроль.

Якщо питання, порушені в одержаному районною державною адміністрацією зверненні, не входять до її повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається головним спеціалістом по роботі із зверненнями громадян загального відділу апарату районної державної адміністрації за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення районною державною адміністрацією чи її посадовою особою, головний спеціаліст по роботі із зверненнями громадян загального відділу апарату районної державної адміністрації в той же термін повертає його громадянину з відповідними роз'ясненнями.

67. Особистий прийом громадян проводить голова районної державної адміністрації, його заступники, керівник апарату, керівники структурних підрозділів районної державної адміністрації згідно з графіком та положенням про прийом громадян, який затверджується головою районної державної адміністрації та оприлюднюється в місцевих засобах масової інформації.

68. Виїзні прийоми громадян керівництвом районної державної адміністрації проводяться відповідно до графіку, затвердженого головою районної державної адміністрації.

69. Головний спеціаліст по роботі із зверненнями громадян загального відділу апарату районної державної адміністрації щоквартально аналізує роботу з розгляду звернень, узагальнює пропозиції, що містяться в них, розробляє рекомендації, спрямовані на усунення причин виникнення обґрунтованих скарг і зауважень громадян, контролює вирішення порушених у них питань, про що інформує керівництво районної державної адміністрації.

Організація правового забезпечення діяльності районної державної держадміністрації

70. Правове забезпечення діяльності районної державної адміністрації, а також надання методичної та практичної допомоги з правових питань здійснює відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації.

Відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації з питань правового забезпечення діяльності районної державної адміністрації підпорядковується її голові, а з питань організації роботи апарату районної державної адміністрації - керівнику апарату районної державної адміністрації.

71. У своїй діяльності відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації керується Конституцією України та законами України, а також указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України і постановами Верховної Ради України, розпорядженнями голови обласної та районної державних адміністрацій, положенням про відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації.

72. Основними завданнями відділу правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації є:

- правове забезпечення діяльності районної державної адміністрації;
- організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування і неухильне додержання вимог актів законодавства в апараті та структурних підрозділах районної державної адміністрації, а також посадовими особами районної державної адміністрації;
- підготовка інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань застосування законодавства.

73. Відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації відповідно до покладених на нього завдань:

- забезпечує відповідність законодавству проектів розпоряджень голови районної державної адміністрації, рішень її колегії та інших актів районної державної адміністрації;
- проводить правову експертизу проектів розпоряджень голови районної державної адміністрації, готує висновки правової експертизи у разі їх невідповідності актам законодавства та подає пропозиції щодо приведення таких проектів у відповідність з вимогами законодавства;
- визначає, які розпорядження голови районної державної адміністрації є нормативно-правовими актами і підлягають державній реєстрації в органах юстиції;
- надає методичну допомогу працівникам апарату районної державної адміністрації та юридичним службам структурних підрозділів районної державної адміністрації щодо правильного застосування норм законодавства під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків;
- представляє інтереси районної державної адміністрації у судах та інших державних органах під час розгляду правових питань або спорів;

– виконує інші функції з правового забезпечення діяльності районної державної адміністрації відповідно до цього Регламенту та положення про відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації.

Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби і комісії районної державної адміністрації

74. Для сприяння здійсненню повноважень районної державної адміністрації її голова утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ради, колегії, робочі групи тощо), служби та комісії з визначенням їх завдань, функцій та персонального складу.

Рішення зазначених органів оформляються протоколами.

75. Для узгодженого розгляду питань, що належать до компетенції районної державної адміністрації, обговорення найважливіших напрямів її діяльності та підготовки відповідних рекомендацій, пропозицій для прийняття розпоряджень голови районної державної адміністрації утворюється колегія районної державної адміністрації (далі - Колегія).

76. До складу колегії районної державної адміністрації входять голова районної державної адміністрації (голова колегії), його заступники, керівник апарату, а також можуть входити керівники структурних підрозділів районної державної адміністрації, керівники територіальних органів виконавчої влади та посадові особи органів місцевого самоврядування за їх згодою, а за пропозицією громадських організацій, підприємств, установ та організацій їх представники.

Кількісний та персональний склад колегії визначається та затверджується головою районної державної адміністрації.

77. У своїй роботі Колегія керується Загальним положенням про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої держадміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1569, цим Регламентом та відповідним положенням про колегію районної державної адміністрації.

78. Засідання колегії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини загальної кількості її членів і проводяться відповідно до плану роботи районної державної адміністрації, а позачергові - у міру потреби.

79. Рішення колегії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів її членів присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого. В окремих випадках за рішенням головуючого може бути застосована процедура таємного голосування.

Рішення колегії оформляється протоколом, який підписується головою колегії і є підставою для видання відповідного розпорядження.

80. Організаційне та технічне забезпечення засідань колегії здійснює організаційний відділ апарату районної державної адміністрації.

Порядок підготовки та проведення нарад

81. З метою оперативного розгляду та вирішення питань, що належать до компетенції органів виконавчої влади району, головою районної державної адміністрації, заступниками голови, керівником апарату, керівниками структурних підрозділів районної державної адміністрації проводяться відповідні наради.

Оперативні наради голови із його заступниками, керівником апарату проводяться щопонеділка о 9-й годині; заступників голови з керівниками підпорядкованих структурних підрозділів районної державної адміністрації, керівника апарату з апаратом районної державної адміністрації - о 8-й годині.

82. Підготовка нарад з планових та поточних питань за участю голови районної державної адміністрації покладається на заступника голови (згідно з розподілом обов'язків), керівника апарату районної державної адміністрації, керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації та її апарату. План підготовки наради затверджується головою районної державної адміністрації.

Підготовку нарад з галузевих питань за участю заступників голови районної державної адміністрації здійснюють керівники відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації.

83. Порядок денний, дата, час та список учасників наради визначаються головою або відповідними заступниками голови, керівником апарату районної державної адміністрації. Пропозиції щодо дати, часу і місця проведення наради в приміщенні районної державної адміністрації погоджуються із керівником апарату районної державної адміністрації.

84. Повідомлення про запрошення на наради та інші заходи за участю голови районної державної адміністрації, реєстрація їх учасників здійснюється працівниками організаційного відділу апарату, а за участю заступників голови районної державної адміністрації – відповідальними особами, визначеними заступниками.

85. Матеріали наради за участю голови районної державної адміністрації подаються керівництву районної державної адміністрації за день до її проведення організаційним відділом апарату, а за участю заступників голови районної державної адміністрації – забезпечується відповідальними особами, визначеними заступниками. Учасникам наради матеріали надаються завчасно.

86. Наради за участю голови районної державної адміністрації протоколюються працівниками загального відділу апарату (крім оперативних нарад), а за участю заступників голови районної державної адміністрації – відповідальними особами, визначеними заступниками.

Прийняті на нарадах рішення оформляються протоколами в триденний термін.

Протокол наради підписує головуючий.

У протоколі зазначаються прізвища та ініціали посадових осіб, які брали участь у нараді, питання, що розглядалися, і прийняті за результатами розгляду рішення

Протоколи передаються в загальний відділ апарату районної державної адміністрації.

За результатами розгляду питань на нарадах можуть видаватись розпорядження голови районної державної адміністрації та/або накази керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації.

87. Право офіційно повідомляти місцевим засобам масової інформації про порядок денний і підсумки розгляду питань на нарадах має уповноважена головою районної державної адміністрації відповідна посадова особа.

88. Засідання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб та комісій проводяться згідно з їх положеннями. Підготовка, проведення і документальне оформлення цих засідань забезпечується відповідальними секретарями чи іншими особами, визначеними керівниками зазначених органів.

Порядок внесення та розгляду проектів

розпоряджень голови районної державної адміністрації

89. Голова районної державної адміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, розпоряджень голови обласної державної адміністрації за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень районної державної адміністрації розпорядження.

90. Проекти розпоряджень голови районної державної адміністрації (далі – проекти розпоряджень) готують відповідні структурні підрозділи районної державної адміністрації та її апарату, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

91. У разі коли розроблення проекту розпорядження доручено кільком структурним підрозділам районної державної адміністрації чи її апарату або іншому органу головним розробником є виконавець, зазначений першим.

92. Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами районної державної адміністрації, а у разі потреби з іншими органами чи установами, які головний розробник проекту визначає самостійно, виходячи зі змісту його основних положень.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу заінтересованих структурних підрозділів районної державної адміністрації, її апарату та інших органів з розроблення проекту розпорядження, вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей у їх позиціях щодо проекту (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі тощо), отримує від них інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали.

Керівники заінтересованих структурних підрозділів районної державної адміністрації, її апарату та інших органів за зверненням головного розробника проекту розпорядження у визначений ним термін забезпечують його опрацювання та погодження.

Проекти розпоряджень погоджуються шляхом їх візування керівниками структурних підрозділів районної державної адміністрації та її апарату, інших органів, заступниками голови та керівником апарату районної державної

адміністрації. При цьому зазначається посада, ініціали і прізвище особи, яка візує проект розпорядження, а також дата візування.

Проекти розпоряджень районної державної адміністрації, які розробляються на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України та голови обласної державної адміністрації погоджуються не пізніше ніж у дводенний термін після їх подання головним розробником.

Якщо заінтересовані керівники структурних підрозділів районної державної адміністрації чи її апарату, інших органів не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження у визначений головним розробником строк, такий проект вважається погодженим без зауважень.

За результатами погодження проекту розпорядження головним розробником готується довідка про погодження (додаток а), у якій зазначаються заінтересовані структурні підрозділи районної державної адміністрації та її апарату, інші органи, керівники яких:

- погодили проект розпорядження без зауважень;
- висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником;
- висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником;
- не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження.

Довідка про погодження може не готуватись у разі, коли проект розпорядження стосується кадрових, організаційних (внутрішніх) питань діяльності районної державної адміністрації.

Копії документів погодження проекту розпорядження зберігаються в архівних справах головного розробника.

93. Неврегульовані розбіжності у позиціях заінтересованих структурних підрозділів районної державної адміністрації, та її апарату, інших органів щодо проекту розпорядження оформляються головним розробником у вигляді протоколу узгодження позицій (додаток б), який підписує керівник структурного підрозділу районної державної адміністрації та її апарату, іншого органу, що є головним розробником.

94. Головний розробник готує пояснювальну записку до проекту розпорядження (додаток с), що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження.

До пояснювальної записки у разі потреби можуть додаватися інформаційно-довідкові матеріали (таблиці, графіки тощо).

Загальний обсяг пояснювальної записки не повинен перевищувати чотирьох аркушів.

Пояснювальна записка не подається до проектів розпоряджень з кадрових питань, питань внесення змін до складу комісії, робочої групи або з інших організаційних питань.

Подання пояснювальної записки до проектів розпоряджень нормативного характеру, в тому числі регуляторних актів, є обов'язковим.

95. У разі коли проект розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, такі зміни або доповнення включаються в текст проекту або подаються у вигляді проекту окремого розпорядження одночасно з основним проектом. До таких проектів розпоряджень додається порівняльна таблиця (додаток d), у якій зазначаються положення (норми) розпорядження, що є чинними, а також пропозиції стосовно викладення їх у новій редакції.

96. У разі проведення публічного обговорення проекту розпорядження головний розробник вносить його разом з довідкою, в якій зазначаються особи, що були залучені до такого обговорення, його результати, а також рішення щодо врахування пропозицій чи обґрунтування їх відхилення в цілому або частково.

97. Проект розпорядження із соціально-економічних питань, як правило, має вступну частину (преамбулу), в якій коротко наводяться основні результати аналізу стану справ та причини виникнення недоліків у розв'язанні відповідних проблем, визначається мета видання розпорядження.

Нормативні положення та завдання суб'єктам відносин, передбачені у проекті розпорядження, повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший строк визначеної мети та містити перелік виконавців і терміни виконання завдань.

У проекті розпорядження можуть передбачатися у разі потреби проміжні контрольні строки інформування районної державної адміністрації про хід виконання встановлених завдань.

Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку у разі потреби попередньо обговорюються на засіданнях колегії районної державної адміністрації.

98. У разі розроблення проекту розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, головний розробник проводить аналіз його регуляторного впливу відповідно до вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” за Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308.

Головний розробник разом з проектом розпорядження, який має ознаки регуляторного акта подає:

- копію рішення територіального органу Держкомпідприємництва про його погодження або копію рішення апеляційної регуляторної комісії про задоволення скарги головного розробника щодо відмови зазначеного органу в погодженні проекту акта разом з аналізом його регуляторного впливу;
- копію повідомлення про оприлюднення проекту.

99. Підготовлений проект розпорядження підписується керівником органу, що є головним розробником і її юридичною службою та вноситься голові районної державної адміністрації разом з документами, передбаченими пунктами 93- 99 цього Регламенту.

За дорученням голови районної державної адміністрації або його заступника (відповідно до розподілу обов'язків), керівника апарату районної

державної адміністрації опрацювання внесеного проекту розпорядження та редагування його тексту здійснюється у відповідних структурних підрозділах та апараті районної державної адміністрації.

Строк опрацювання проекту розпорядження в апараті районної державної адміністрації не повинен перевищувати **15 робочих днів**. У разі потреби зазначений строк може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи апарату районної державної адміністрації.

100. Проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі у відділі правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації.

У разі коли проект розпорядження подано апарату районної державної адміністрації з порушенням визначених у цьому розділі вимог, відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації доповідає про це керівнику апарату районної державної адміністрації, який у **дводенний термін** супровідним листом за своїм підписом (додаток е) повертає головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього.

Відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації опрацьовує поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження у відповідність з вимогами нормопроектувальної техніки, а також у разі потреби редагує проект розпорядження.

Відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації під час проведення правової експертизи:

- перевіряє проект розпорядження на відповідність Конституції, законам України та іншим актам законодавства;
- оцінює ефективність обраного правового шляху врегулювання проблеми;
- перевіряє проект розпорядження на відповідність вимогам, встановленим цим Регламентом, а також повноту погодження із заінтересованими органами.

У разі виявлення невідповідності проекту розпорядження чи його окремих положень актам законодавства відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації готує зауваження до такого проекту та повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. У разі коли недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, відділ правового та кадрового забезпечення апарату районної державної адміністрації готує висновок (додаток ф).

Проект розпорядження, у тексті якого містяться посилання на нормативно-правові акти, подається для проведення правової експертизи разом з текстами зазначених актів.

Публічне обговорення проекту розпорядження голови районної державної адміністрації

101. Проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення району, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб.

102. Рішення про проведення публічного обговорення проекту розпорядження приймає голова районної державної адміністрації на підставі пропозиції головного розробника або за власною ініціативою.

103. Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі публічного обговорення проекту розпорядження, розглядаються головним розробником, узагальнюються та враховуються під час доопрацювання проекту.

Доопрацювання проекту розпорядження за результатами обговорення може бути підставою для звернення головного розробника до голови районної державної адміністрації щодо продовження терміну внесення цього проекту на його розгляд.

Взаємовідносини районної державної адміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування

104. Взаємовідносини районної державної адміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюються в установленому законами порядку з метою забезпечення належного виконання покладених на районну державну адміністрацію завдань.

Контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади здійснюється у встановленому законодавством порядку.

105. Районна державна адміністрація готує та подає зауваження і пропозиції з питань розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць району до проектів актів законодавства, які розробляються іншими органами.

З метою врахування громадської думки щодо проекту акта законодавства з питань розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці району, що надійшов від інших державних органів для погодження районною державною адміністрацією, може бути проведене його громадське обговорення.

Додаток а
до Регламенту районної
державної адміністрації

Д О В І Д К А
про погодження проекту розпорядження

_____ (назва)

Проект розпорядження розроблено _____

(найменування структурного

_____ підрозділу, іншого органу, що є головним розробником)

_____ (підстава для розроблення)

та погоджено:
без зауважень

_____ (посада)

_____ (ініціали та прізвище)

із зауваженнями (пропозиціями),
які враховано

_____ (посада)

_____ (ініціали та прізвище)

із зауваженнями (пропозиціями),
які враховано частково

_____ (посада)

_____ (ініціали та прізвище)

із зауваженнями (пропозиціями),
які не враховано

_____ (посада)

_____ (ініціали та прізвище)

Структурні підрозділи районної державної адміністрації, її апарату, інші органи, які відповідно до пункту _____ Регламенту районної державної адміністрації, затвердженого розпорядженням голови районної державної адміністрації від _____ № _____, вважаються такими, що погодили проект без зауважень:

_____ (найменування посади керівника
структурного підрозділу, іншого
органу, що є головним розробником)

_____ (підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

_____ 200__ р.

ПРОТОКОЛ
узгодження позицій

щодо проекту розпорядження _____
(назва)

1. Ураховані зауваження (пропозиції)

Редакція частини	Найменування структурного	Спосіб врахування
проекту розпо-	підрозділу, іншого	
рядження, до	органу, що подав	
якої висловлено	зауваження	
зауваження	(пропозиції) та їх зміст	
(пропозиції)		

2. Неврегульовані розбіжності

Редакція спірної	Найменування структурного	Обґрунтування причин
частини проекту	підрозділу, іншого органу,	відхилення зауважень
розпорядження	що висловив зауваження	(пропозицій) головним
	(пропозиції) та їх зміст	розробником

(найменування посади керівника
структурного підрозділу, іншого
органу, що є головним розробником)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

_____ 2015 р.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту розпорядження _____
(назва)

1. Обґрунтування необхідності прийняття розпорядження

Зазначається підстава розроблення проекту розпорядження (на виконання акта законодавства, доручення Прем'єр-міністра України, розпорядження голови обласної державної адміністрації, за власною ініціативою тощо) та стисло викладається суть проблеми, на розв'язання якої спрямовується розпорядження, і причини її виникнення, наводяться дані, що підтверджують необхідність правового врегулювання питання.

2. Мета і шляхи її досягнення

Розкривається мета, якої планується досягти в результаті прийняття розпорядження, та механізм його виконання, а також суть найважливіших положень проекту.

3. Правові аспекти

Зазначаються правові підстави розроблення проекту розпорядження та перелік нормативно-правових актів, що діють у відповідній сфері суспільних відносин.

Виходячи із змісту проекту розпорядження зазначається потреба у внесенні змін до чинних розпоряджень або визнання їх такими, що втратили чинність, а також завдання з розроблення нових розпоряджень або відсутність потреби у внесенні змін до чинних чи розробленні нових розпоряджень.

У разі коли проект розпорядження стосується прав та обов'язків громадян, про це зазначається окремо.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Наводяться фінансово-економічне обґрунтування проекту розпорядження, розрахунок необхідних матеріальних і фінансових витрат, їх обсяг та джерела покриття. Якщо виконання розпорядження не потребує додаткових матеріальних та інших витрат, про це зазначається окремо.

Детальні фінансово-економічні розрахунки можуть додаватися до пояснювальної записки.

5. Позиція заінтересованих органів

Зазначається, чи стосується проект розпорядження інтересів інших органів, та стисло викладається їх позиція.

Якщо проект подано з розбіжностями, наводиться інформація про роботу, проведену з їх урегулювання (стисло повідомляється про вжиті головним розробником заходи, спрямовані на пошук взаємоприйняттого рішення, врегулювання спірної позиції, зазначається, чи проводилися переговори, консультації, робочі зустрічі, наради тощо, а також хто з посадових осіб брав у них участь).

6. Регіональний аспект

Якщо проект розпорядження стосується питання розвитку адміністративно-територіальної одиниці, зазначається, и враховують положення проекту потребу району, його вплив на регіональний розвиток, наводиться позиція органів місцевого самоврядування, а також визначається ступінь її відображення в проекті.

7. Громадське обговорення

Наводяться результати проведених консультацій з громадськістю, пропозиції та зауваження громадськості і ступінь їх врахування, запропоновані шляхи мінімізації негативних наслідків неврахування таких пропозицій та зауважень, а також способи врегулювання конфлікту інтересів.

Якщо проект розпорядження не потребує проведення громадського обговорення, про це зазначається окремо.

8. Прогноз результатів

Дається прогнозна оцінка результатів виконання розпорядження, зазначаються критерії (показники), за якими оцінюється їх ефективність, порівнюються досягнуті результати з прогнозованими, аналізуються можливі ризики та заходи щодо їх мінімізації. Критерії оцінки ефективності повинні зазначатися в конкретних одиницях (грошові одиниці, одиниці продукції тощо). Прогнозні розрахунки та критерії оцінки ефективності можуть додаватися до пояснювальної записки.

(найменування посади керівника
структурного підрозділу, іншого
органу, що є головним розробником)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

_____ 200__ р.

Додаток д
до Регламенту районної
державної адміністрації

П О Р І В Н Я Л Ь Н А Т А Б Л И Ц Я

до проекту розпорядження _____
(назва)

| Зміст положення | Зміст відповідного положення |
| чинного розпорядження | проекту розпорядження |

(найменування посади керівника
структурного підрозділу, іншого
органу, що є головним розробником) (підпис) (ініціали та прізвище)

_____ 200 ____ р.

Додаток е
до Регламенту районної
державної адміністрації

(найменування структурного підрозділу, іншого органу, що є головним розробником)

Відповідно до Регламенту районної державної адміністрації,
затвердженого розпорядженням її голови від _____ № _____,
повертаємо проект розпорядження _____
(назва)

для приведення його у відповідність з вимогами пункту _____
зазначеного Регламенту.

Додаток: на _____ арк.

(керівник апарату)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

_____ 200__ р.

Додаток f
до Регламенту районної
державної адміністрації

В И С Н О В О К

відділу правового та кадрового забезпечення апарату районної державної
адміністрації апарату

до проекту розпорядження _____
(назва)

Проект розпорядження розроблено _____
(найменування структурного

_____ підрозділу, іншого органу, що є головним розробником)

1. За результатами проведеної експертизи виявлені невідповідності:

1) _____
(Конституції і законам України, іншим підзаконним актам)

2) _____
(вимогам нормопроєктувальної техніки – зазначаються

_____ недоліки, зокрема логічні та змістові)

2. Узагальнений висновок _____
(наводиться узагальнений висновок та

_____ пропозиції щодо проекту в цілому, оцінюється правова доцільність

_____ прийняття та обґрунтованість проекту, доцільність способу правового врегулювання питання,
порушеного в ньому)

Правову експертизу проекту розпорядження проведено:

_____ (найменування посади _____ (підпис) _____ (ім'я та прізвище)
працівника відділу правового
та кадрового забезпечення апарату
районної державної адміністрації)

_____ (начальник відділу правового _____ (підпис) _____ (ім'я та прізвище)
та кадрового забезпечення апарату
районної державної адміністрації)

_____ 200__ р.

Типове положення про фінансове управління районної державної адміністрації

1. Фінансове управління є структурним підрозділом районної державної адміністрації, є підзвітним і підконтрольним голові районної державної адміністрації та Головному фінансовому управлінню обласної державної адміністрації.

2. Управління у своїй діяльності керується Конституцією України, Бюджетним Кодексом України, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України, розпорядженнями голови обласної і районної державної адміністрації, наказами начальника Головного фінансового управління, рішеннями районної ради, прийнятими у межах її компетенції, а також положенням про управління.

3. Основними завданнями управління є :

3.1. Забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;

3.2. Складання розрахунків до проекту місцевого бюджету і подання їх на розгляд районної державної адміністрації;

3.3. Підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку району;

3.4. Розроблення пропозицій з удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат;

3.5. Здійснення контролю за підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених відповідною радою;

3.6. Здійснення загальної організації та управління виконанням районного бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

4. Управління відповідно до покладених на нього завдань :

4.1. Розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів;

4.2. Визначає порядок та терміни розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;

4.3. Проводить на будь-якому етапі складання і розгляд проекту місцевого бюджету району, аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, щодо відповідності межі, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;

4.4. Приймає рішення про включення бюджетних запитів до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд районної держадміністрації;

4.5. Бере участь у розробленні балансу фінансових ресурсів району, аналізує соціально-економічні показники розвитку району та враховує їх під час складання районного бюджету;

4.6. Організовує роботу, пов'язану із складанням проекту районного бюджету, за дорученням керівництва районної держадміністрації, визначає порядок і термін подання структурними підрозділами районної держадміністрації, виконавчими органами сільських та селищних рад матеріалів для підготовки проекту районного бюджету, складає проект районного бюджету, готує пропозиції щодо коштів, що передаються для розподілу між відповідними місцевими бюджетами або для виконання спільних проектів та подає їх на розгляд керівництву районної державної адміністрації;

4.7. Забезпечує протягом бюджетного періоду відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням;

4.8. Здійснює у процесі виконання місцевого бюджету за доходами прогнозування та проводить аналіз доходів місцевого бюджету;

4.9. Організовує виконання районного бюджету. Разом із іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації, міською радою, селищними та сільськими радами, державною податковою інспекцією, відділенням Державного казначейства забезпечує надходження доходів до районного бюджету та вживає заходів до ефективного витрачання бюджетних коштів;

4.10. Складає розпис доходів і видатків районного бюджету, забезпечує фінансування заходів, передбачених відповідним місцевим бюджетом, у встановленому порядку готує пропозиції щодо внесення змін до розпису у межах річних бюджетних призначень та здійснює у встановленому порядку взаємні розрахунки районного бюджету з обласним бюджетом і бюджетами нижчого рівня;

4.11. Здійснює в установленому порядку організацію та управління виконанням районного бюджету, координує в межах своєї компетенції діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання місцевого бюджету та здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства;

4.12. Розглядає баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти, подані відділенням Державного казначейства;

4.13. Проводить разом з державною податковою інспекцією аналіз стану надходження доходів до районного бюджету, готує пропозиції про доцільність запровадження на території району місцевих податків і зборів, а також пільг;

4.14. Проводить на базі статистичної і фінансової звітності і прогнозних розрахунків аналіз економічного і фінансового стану підприємств, установ і організацій, розташованих на території району, тенденцій і динаміки розвитку різних форм власності, готує пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;

4.15. Здійснює фінансування підприємств, установ та організацій, переданих у встановленому законом порядку в управління районній держадміністрації, а також заходів, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

4.16. Перевіряє правильність складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансуються з районного бюджету;

4.17. Бере участь у розробленні пропозицій з удосконалення структури районної державної адміністрації, готує пропозиції щодо визначення чисельності працівників, фонду оплати їх праці, витрат на утримання районної державної адміністрації та здійснює контроль за витрачанням цих коштів;

4.18. Розглядає у межах своєї компетенції звернення громадян підприємств, установ і організацій;

4.19. Забезпечує створення належних виробничих та соціально-побутових умов для працівників управління;

4.20. Готує і подає районній раді офіційні висновки про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду районного бюджету для прийняття рішення про внесення змін до бюджету;

4.21. Здійснює інші функції, пов'язані з виконанням покладених на нього завдань.

5. Управління має право:

5.1. В установленому порядку одержувати від інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, державної податкової інспекції, інших державних органів, підприємств, установ, організацій всіх форм власності інформацію, документи та інші матеріали, необхідні для складання проекту районного бюджету та аналізу його виконання;

5.2. В установленому порядку та у межах своєї компетенції призупиняти бюджетні асигнування відповідно до статті 117 Бюджетного кодексу України та вживати заходів до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за вчинені ними бюджетні правопорушення, передбачені статтею 118 Бюджетного кодексу України;

5.3. Залучати фахівців інших структурних підрозділів районної держадміністрації, підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян до розгляду питань, що належать до його компетенції;

6. Управління під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, державною податковою інспекцією, контрольно-ревізійним відділом, відділенням Державного казначейства.

7. Управління очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з Головним фінансовим управлінням облдержадміністрації, повинен мати вищу освіту відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста, стаж роботи за фахом не менше 5 років. Начальник управління має одного заступника, який за його поданням призначається на посаду і звільняється головою районної державної адміністрації та за погодженням з Головним фінансовим управлінням.

8. Начальник управління:

8.1. Здійснює керівництво діяльністю управління, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступника начальника управління, керівників його структурних підрозділів; видає у межах своєї компетенції накази, організовує і контролює їх виконання;

8.2. Затверджує посадові інструкції працівників управління;

8.3. Розпоряджається коштами у межах затвердженого кошторису на утримання управління;

8.4. Затверджує розпис доходів і видатків районного бюджету на рік та тимчасовий розпис на відповідний період;

8.5. Забезпечує відповідність розпису районного бюджету встановленим бюджетним призначенням;

8.6. Призначає і звільняє з посади працівників управління.

9. Управління утримується за рахунок коштів державного бюджету.

10. Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників управління у межах виділених асигнувань затверджує начальник Головного фінансового управління обласної держадміністрації.

Кошторис та штатний розпис управління затверджує начальник Головного фінансового управління обласної держадміністрації.

11. Управління є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в управлінні Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ
про управління праці та соціального захисту населення
_____ районної державної адміністрації

1. Управління праці та соціального захисту населення районної державної адміністрації (далі – управління) є структурним підрозділом районної держадміністрації, що утворюється головою цієї адміністрації підзвітним і підконтрольним голові держадміністрації та відповідно Головному управлінню праці та соціального захисту населення обласної держадміністрації.

2. Управління в своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Мінпраці, розпорядженнями голови районної держадміністрації, наказами головного управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації, актами відповідного органу місцевого самоврядування, а також положенням про управління.

3. Основними завданнями управління є:

– забезпечення у межах своїх повноважень дотримання законодавства про працю, зайнятість, трудову міграцію, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, пенсійне забезпечення, соціальний захист та соціальне обслуговування населення, у тому числі громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

– удосконалення форм і засад соціального партнерства, організація співробітництва місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з профспілками та організаціями роботодавців;

– здійснення нагляду за додержанням вимог законодавства під час призначення (перерахунку) та виплати пенсій органами Пенсійного фонду України; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи;

– призначення та виплата соціальної допомоги, компенсацій та інших соціальних виплат, встановлених законодавством, надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

– розроблення та організація виконання комплексних програм поліпшення соціального обслуговування учасників АТО та членів їх сімей, інвалідів, пенсіонерів, одиноких непрацездатних громадян похилого віку та всебічне сприяння в отриманні ними соціального обслуговування та соціальних послуг за місцем проживання;

– сприяння створенню умов для безперешкодного доступу інвалідів до об'єктів соціальної інфраструктури, направлення інвалідів та дітей-інвалідів до реабілітаційних установ та навчальних закладів системи соціального закладу населення;

- забезпечення реалізації державної політики зайнятості на відповідній території;
- забезпечення виплати передбачених законодавством компенсацій та допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- виконання функцій головного розпорядника коштів місцевого бюджету на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету;
- сприяння органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку відповідної території.

4. Управління відповідно до покладених на нього завдань:

1) забезпечує здійснення заходів спрямованих на посилення мотивації до праці, удосконалення її організації, оплати та нормування;

2) аналізує ситуацію в соціально-трудої сфері на відповідній території, стан укладення колективних договорів на підприємствах, в установах та організаціях; сприяє організації переговорного процесу між сторонами соціального партнерства, надає їм організації переговорного процесу між сторонами соціального партнерства, надає їм організаційно-методичну допомогу; забезпечує у межах своїх повноважень додержання законодавства з питань колективно-договірного регулювання соціально-трудої відносин, розв'язання колективних трудових спорів (конфліктів); проводить реєстрацію, веде облік, забезпечує зберігання оригіналів колективних договорів, змін та доповнень до них;

3) вивчає стан використання робочої сили, аналізує розвиток процесів, які відбуваються на ринку праці та у сфері професійної освіти; координує діяльність структурних підрозділів районної держадміністрації, пов'язану з розробленням та виконанням територіальної програми зайнятості населення; сприяє підприємствам, установам та організаціям незалежно від форми власності та підпорядкування в організації професійного навчання кадрів на виробництві;

4) забезпечує діяльність комісій у справах альтернативної (невійськової) служби та комісії з розгляду питань, пов'язаних з наданням статусу учасника війни;

5) здійснює державний контроль за додержанням законодавства про соціальний захист та соціальне обслуговування населення, своєчасною виплатою заробітної плати, запровадженням підприємствами всіх форм власності мінімальних державних гарантій з оплати праці, а також за наданням працівникам пільг і компенсацій, передбачених законодавством;

6) забезпечує соціальний захист працівників, зайнятих на роботах з шкідливими та важкими умовами праці, вживає заходів до якісного проведення атестації робочих місць;

7) надає допомогу учасникам АТО та членам їх сімей, створює комфортні соціально-побутові умови їх проживання, вирішує питання житлового забезпечення, працевлаштування та навчання;

8) організовує в межах своєї компетенції роботу з надання пільг пенсіонерам, інвалідам, ветеранам війни та праці, самотнім непрацевдатним

громадянам, забезпечує надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива;

9) аналізує стан виконання комплексних програм, здійснення заходів соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, надання встановлених законодавством пільг соціально незахищеним громадянам та подає голові районної держадміністрації пропозиції з цих питань;

10) забезпечує надання відповідно до законодавства державної допомоги сім'ям з дітьми, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам, а також інших видів державної допомоги;

11) здійснює відповідно до законодавства грошові компенсації інвалідам на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів та на транспортне обслуговування, а також вартості санаторно-курортного лікування деяким категоріям громадян;

12) здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства під час призначення (перерахунку) та виплати пенсій органами Пенсійного фонду України;

13) забезпечує цільове використання бюджетних асигнувань, передбачених на соціальний захист населення;

14) організовує роботу головних державних соціальних інспекторів та державних соціальних інспекторів;

15) видає відповідні посвідчення ветеран війни, праці та іншим категоріям громадян;

16) сприяє громадянам в одержанні документів, необхідних для призначення окремих видів допомоги;

17) сприяє веденню персоніфікованого обліку у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

18) проводить інвентаризацію особових справ і особових рахунків осіб, які одержують допомогу, в установленому законодавством порядку;

19) формує банк даних інвалідів, подає пропозиції органам місцевого самоврядування щодо потреби у комунальних реабілітаційних установах інвалідів та дітей-інвалідів;

20) організовує матеріально-побутове обслуговування інвалідів, ветеранів війни та праці, їх санаторно-курортне лікування, забезпечує інвалідів в установленому порядку транспортними засобами, засобами пересування та реабілітації;

21) формує базу даних одиноких громадян, які потребують соціального обслуговування та соціальних послуг; створює мережу територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів та одиноких непрацездатних громадян та організовує їх роботу, забезпечує доступність громадян та соціальних послуг, контролює їх якість та своєчасність надання;

22) подає в установленому порядку пропозиції щодо встановлення піклування над повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду;

23) забезпечує у разі потреби влаштування до будинків-інтернатів (пансіонатів) громадян похилого віку, інвалідів та дітей-інвалідів, надає допомогу в організації роботи зазначених установ та закладів;

24) бере участь у роботі державних комісій з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;

25) сприяє благодійним, релігійним організаціям, громадським об'єднанням, установам та організаціям недержавної форми власності, окремим громадянам у наданні соціальної допомоги та соціальних послуг інвалідам, ветеранам війни та праці, громадянам похилого віку, а також іншим особам, які перебувають у складних життєвих обставинах;

26) сприяє підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації працівників соціальної сфери;

27) підтримує функціонування апаратно-програмних засобів управління у складі єдиної інформаційної мережі Мінпраці, а також єдине комп'ютерне інформаційне і телекомунікаційне середовище;

28) організовує і проводить консультації, розглядає звернення громадян, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції, вживає відповідних заходів до усунення причин, які викликають скарги;

29) роз'яснює громадянам положення нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції ;

30) інформує населення з питань, що належать до його компетенції, через засоби масової інформації;

31) в установленому порядку формує базу даних Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, та веде їх персоніфікований облік;

32) формує та підтримує в актуальному стані базу даних одержувачів усіх видів соціальної допомоги;

33) забезпечує на відповідному рівні реалізацію міжнародних проектів із соціальних питань;

34) організовує роботу з визначення статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та забезпечує відповідно до законодавства їх соціальний захист;

35) подає пропозиції до проектів регіональних програм із соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

36) бере участь у розгляді проектів контрактів, які укладаються з керівниками суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління районної держадміністрації;

37) вживає заходів до соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, утворення та розвитку мережі закладів та установ, що надають послуги цим громадянам, контролює якість надання ними соціальних послуг, подає районній держадміністрації пропозиції з цього питання;

38) сприяє волонтерським організаціям, окремим волонтерам у наданні допомоги соціально незахищеним громадянам та учасникам бойових дій у складі добровольчих формувань територіальної оборони;

39) організовує в межах своєї компетенції надання громадянам соціальних послуг, в тому числі платних, суб'єктами, що надають соціальні послуги, забезпечує призначення та виплату компенсацій фізичним особам, які надають соціальні послуги, координує та контролює діяльність зазначених суб'єктів;

40) подає пропозиції районній держадміністрації та органу місцевого самоврядування під час формування проекту відповідного місцевого бюджету щодо передбачення коштів у складі видатків на фінансування місцевих програм соціального захисту та соціального забезпечення на компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги;

41) у межах компетенції організовує роботу з визначення потреби громадян у соціальних послугах, забезпечує їх планування та визначає обсяг видатків з відповідного місцевого бюджету та надання таких послуг.

5. Управління має право:

1) здійснювати контроль за наданням інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, сім'ям з дітьми, іншим громадянам пільг, установлених законодавством;

2) здійснювати контроль за додержанням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності встановленого порядку оформлення документів (у тому числі їх достовірності) для призначення допомоги;

3) одержувати в установленому порядку від інших структурних підрозділів районної держадміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності інформацію, документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

4) подавати районній держадміністрації, Головному управлінню праці та соціального захисту населення обласної держадміністрації пропозиції з питань, що належать до компетенції управління;

5) здійснювати контроль за своєчасним проведенням атестації робочих місць працівників, зайнятих на підземних роботах, на роботах з шкідливими і небезпечними умовами праці;

6) залучати спеціалістів інших структурних підрозділів районної держадміністрації, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до компетенції управління.

6. Управління під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими структурними підрозділами районної держадміністрації, органами місцевого самоврядування, а також з підприємствами, установами, організаціями, громадянами та об'єднаннями громадян.

7. Управління очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади головою районної державної адміністрації за погодженням із заступником голови та відповідно з начальником Головного управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації.

Начальник управління має заступників, які призначаються на посаду і звільняються з посади головою районної держадміністрації за поданням начальника управління та погодженням з начальником Головного управління праці та соціального захисту населення обласної держадміністрації.

8. Начальник управління:

- здійснює керівництво діяльністю управління, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності своїх заступників, керівників н структурних підрозділів управління;

- подає на затвердження голові районної держадміністрації кошторис та штатний розпис управління;

- затверджує структуру управління, положення про його структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;

- розпоряджається коштами у межах затвердженого кошторису управління;

- призначає на посади та звільняє з посад працівників управління;

- видає у межах своєї компетенції накази, організовує і контролює їх виконання;

9. Для розгляду наукових рекомендацій і пропозицій з питань, що належать до компетенції управління, в ньому можуть утворюватися наукові ради і комісії.

Склад наукових рад і комісій та положення про них затверджує начальник управління.

10. Управління утримується за рахунок коштів державного бюджету.

Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників та видатки на утримання управління в межах виділених асигнувань визначає голова районної держадміністрації після попередньої експертизи у фінансовому відділі.

11. Управління є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в установах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

Зразки перспективних планів роботи районних державних адміністрацій

ЗАТВЕРДЖЕНО
Розпорядження голови райдержадміністрації
" " _____ 2015 р. № _____

Перспективний план роботи _____ районної державної адміністрації на 20____ рік

1. Питання, що виносяться на розгляд сесії районної ради на _____ рік:

№ з/п	Зміст питання	Дата розгляду	Відповідальні
1	Про затвердження районних програм		
2	Про затвердження оновленого складу районної професійної комісії з питань створення фермерських господарств		
3	Про фінансування Програми молодіжної політики стосовно дітей, молоді, сімей та жінок в _____ районі		
4	Про фінансування Районної програми протидії торгівлі людьми на період до _____ року		
5	Про фінансування Районної програми реалізації молодіжної політики в _____ районі на 20____ /20____ роки		
6	Про ефективність роботи _____ і гімназії – закладу нового типу		
7	Розгляд та затвердження програми економічного і соціального розвитку району на 20____ рік.		
8	Розгляд та затвердження програми розвитку та підтримки малого підприємництва в _____ районі на 20____ /20____ роки		
9	Про виконання програми економічного і соціального розвитку району за _____ рік.		
10	Про виконання районного бюджету за _____ рік		

11	Про надання коштів на проведення Дня робітників сільського господарства та нагородження грошовою винагородою переможців районного огляду – конкурсу на кращу організацію проведення збору урожаю ранніх зернових		
12	Про виконання районного бюджету за 1 квартал _____		
13	Про виконання районного бюджету за 2 квартал _____ року		
14	Про підготовку закладів освіти до нового навчального року		
17	Про підготовку загальноосвітніх шкіл до осінньо-зимового періоду		
18	Про стан виконання комплексної районної програми соціального захисту учасників АТО, членів їх сімей, ветеранів війни, праці, військової служби, воїнів-інтернаціоналістів, пенсіонерів та громадян похилого віку на 20__ - 20__ роки		

2. Питання, що виносяться на розгляд колегії райдержадміністрації на 20__ рік:

№ з/п	Зміст питання	Дата розгляду	Відповідальні
1	Про виконання Закону України "Про звернення громадян"		
2	Про хід виконання розпорядження голови райдержадміністрації від 06.02.2007 №55 „Про затвердження районної програми соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування		
3	Про хід виконання місцевої програми розвитку ДЮСШ в ____ році		
4	Про виконання районного бюджету за ____ рік		
5	Про стан заборгованості із заробітної плати та інших соціальних виплат		
6	Розгляд програми економічного і соціального розвитку району на ____ рік.		
7	Про виконання програми економічного і соціального розвитку району за _____		
8	Про виконання районного бюджету за 1 квартал _____ року		
9	Про організацію літнього відпочинку та оздоровлення дітей та учнівської молоді		

10	Про роботу відділу ведення Державного реєстру виборців щодо підготовки до виборів в органи місцевого самоврядування		
11	Про підсумки роботи підприємства житлово-комунального господарства в опалювальний період _____ року та заходи щодо підготовки підприємств житлово-комунального господарства в опалювальний період _____ років		
13	Про виконання районного бюджету за 2 квартал _____ року		
14	Про хід виконання районної програми протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на _____ роки”		
15	Про виконання Закону України "Про звернення громадян" на території Міловського району за I півріччя _____ року		
17	Про підсумки літнього відпочинку та оздоровлення дітей та учнівської молоді		
18	Про підготовку закладів освіти до нового навчального року та опалювального сезону		
19	Про заходи щодо підготовки підприємств житлово-комунального господарства в опалювальний період _____ років		
20	Про виконання програми економічного і соціального розвитку району за I півріччя _____ року		
26	Про затвердження кандидатур на навчання до _____ регіонального інституту Національної Академії державного управління при Президентіві України		

3. Основні організаційно-масові заходи, проведення яких забезпечується райдержадміністрацією
або за її участю у _____ році

№ з/п	Захід	Термін проведення	Відповідальні виконавці
3	Святкування Міжнародного жіночого дня		
4	Відзначення Дня Чорнобильської трагедії		
5	Святкування Дня Перемоги		
6	Святкування Дня захисту дітей		
8	Святкування Дня медичного працівника		
9	Відзначення Дня скорботи і вшанування пам'яті жертв війни в Україні		
10	Відзначення Дня державної служби		
11	Відзначення Дня Конституції України		
12	Святкування Дня молоді		
13	Відзначення 20-ї річниці прийняття Декларації про державний суверенітет України		
14	Відзначення Дня Державного Прапора України		
15	Відзначення Дня незалежності України		
16	Святкування Фестивалю традиційної та сучасної української культури "Вулиця дружби"		
17	Відзначення Дня визволення України від німецько-фашистських загарбників		
18	Відзначення Дня пам'яті жертв Голодомору 1932-1933 років в Україні		
19	Відзначення Дня вшанування учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС		
20	Святкування Нового року		

4. Контрольна діяльність

№ з/п	Захід	Термін проведення	Відповідальні виконавці
Контроль за виконанням:			
1	Указів, розпоряджень Президента України	Протягом року (згідно з планом контролю)	Сектор з контролю апарату райдержадміністрації
2	Постанов Кабінету Міністрів України, інших актів центральних органів влади		
3	Розпоряджень голови облдержадміністрації		
4	Розпоряджень голови райдержадміністрації		

5. Кадрова робота

№ з/п	Захід	Термін проведення	Відповідальні виконавці
5.1.	Організаційна робота з кадрами		
	- організація та проведення семінарів-нарад з працівниками кадрових служб структурних підрозділів райдержадміністрації щодо актуальних питань кадрової роботи		
	- організація, підготовка та проведення I туру Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець"		
5.2.	Заходи щодо формування складу державних службовців		
	- забезпечення реалізації заходів щодо комплектування райдержадміністрації висококваліфікованими кадрами відповідно до чинного законодавства про державну службу, їх просування по службі		
	- організація роботи щодо впровадження механізму відбору на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації		

5.3.	Заходи щодо формування кадрового резерву		
	- перегляд та затвердження кадрового резерву держслужбовців в райдержадміністрації, її структурних підрозділах у порядку, передбаченому Положенням про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2008 № 272		
	- відбір на підставі аналізу якісного стану держслужбовців та їх кадрового резерву кандидатів для вступу до Національної академії державного управління при Президентові України та її Харківського регіонального інституту державного управління		
	- підготовка та затвердження розпорядженням голови райдержадміністрації планів-графіків навчання державних службовців райдержадміністрації в інституті підвищення кваліфікації		

Заступник голови райдержадміністрації

ГЛОСАРІЙ

Адміністративний центр – поселення яке має законодавчо встановлені функції центру адміністративного управління щодо інших поселень, розміщених на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (країни, області, району). Функції поселення як адміністративного центру значною мірою визначають соціальну структуру та характер зайнятості його населення.

Анексія (лат. annexio – приєднання) – насильницьке приєднання, загарбання однією державою всієї (або частини) території іншої держави, народу.

Антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Баланс території – система показників, яка характеризує співвідношення територій різного функціонального призначення (за сучасним і перспективним використанням) території міста або регіону. Застосовується при розробленні схем планування територій і генеральних планів міст.

Біполярний регіон – регіон міжнародного співробітництва, що формується на базі двох взаємопов'язаних міст різних країн, у вигляді пари близько розташованих міст (відстань менше 100 км) з обох боків державного кордону. Є основним структурним елементом транскордонних регіонів. Ці міста за сприятливих умов можуть набути значення полюсів розвитку у прикордонному просторі держав-сусідів. Прикладами біполярних регіонів у транскордонній зоні України є Львів – Жешув, Ковель – Люблін, Ужгород – Кошице, Чернівці – Сучава, Рені – Галац, Чернігів – Гомель, Харків – Белгород, Луганськ – Каменськ-Шахтинський, Красний Луч – Новошахтинськ, Маріуполь – Таганрог.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Виключна компетенція – повноваження органу або посадової особи місцевого самоврядування, які не можуть бути передані будь-яким способом іншим органам або посадовим особам місцевого самоврядування та державної влади.

Виконавча влада – складова частина владних структур держави, головною функцією якої є організація державно-владної, виконавчо-розпорядчої, підзаконної діяльності для практичного здійснення завдань держави у господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичній галузях.

Виробничий потенціал регіону – 1) реальний обсяг продукції, який можливо виробити за умови повного використання наявних ресурсів регіону; 2) наявні і потенційні можливості виробництва, наявність факторів виробництва, забезпеченість його певними видами ресурсів.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг,

виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Волонтер – добровільний помічник. Це люди, які цілком безоплатно займаються громадською діяльністю, працюють у сиротинцях, притулках для неповнолітніх, школах-інтернатах, будинках престарілих тощо.

Гласність – відкритість діяльності державних та інших інститутів, широке надання інформації, доступність організацій, установ і посадових осіб для громадян, виявлення і врахування громадської думки, оголошення прийнятих рішень.

Громада – в широкому розумінні означає сукупність людей, об'єднаних на основі спільних територіальних, етнічних, культурних, мовних, релігійних, виробничих та інших інтересів або спільної чи кількох спільних ознак, а також спільної системи врядування та соціальної структури.

Громадська думка – сукупність оцінюваних суджень груп людей про спільні проблеми, події та факти дійсності.

Громадськість – передова частина, передові кола суспільства. Група людей, що так чи інакше пов'язана з життєдіяльністю організації або установи.

Громадянське суспільство – безпосередньо не контрольована державою сфера життєдіяльності індивідів.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Депресивні регіони (території) – регіони, які принципово відрізняються від відсталих (слаборозвинутих) тим, що при гірших, ніж у середньому по країні, сучасних соціально-економічних показниках, (темпи спаду виробництва у розрахунку на одного жителя, середньомісячні доходи працюючих, рівень безробіття, забезпеченість населення соціальними послугами, ступінь ротаційності місцевого бюджету, та ін.), у минулому ці регіони були розвинутими, а за виробництвом деяких продуктів посідали провідні місця в країні.

Державна регіональна політика – складова частина національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів.

Державна стратегія регіонального розвитку в Україні – документ, який визначає стратегічні державні пріоритети, зміст та засоби реалізації Концепції державної регіональної політики в середньостроковій перспективі (4-6 років). Розробляється на середньостроковий період в ув'язці з прогнозом економічного і соціального розвитку України на такий самий термін, Генеральною схемою планування території України. Є складовою частиною національної системи стратегічного планування регіонального розвитку.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Децентралізація управління – передача центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування.

Екологічна безпека регіону – стан навколишнього природного середовища у межах регіону, що не загрожує здоров’ю його населення у процесі праці та життєдіяльності.

Економічне районування – науково обґрунтований поділ країни або великого регіону на економічні райони, що історично склалися або формуються в процесі розвитку продуктивних сил і об’єктивно відбивають територіальний поділ праці. Економічне районування сприяє раціональному розвитку кожного з районів, раціональному використанню природних умов і ресурсів і в кінцевому підсумку прискореному соціально-економічному розвитку всієї країни.

Економічний ефект у регіоні – корисний результат економічної діяльності в регіоні, який вимірюється найчастіше як різниця між грошовим доходом від діяльності в регіоні та грошовими витратами на її здійснення.

Життєвий цикл регіональний – цикл регіонального розвитку, обумовлений підходом до виробництва в регіоні (регіонах) товарів як до процесу з певними стадіями: поява нового продукту, зростання його виробництва, зрілість (насиченість), скорочення.

Загальний фонд місцевого бюджету – основна складова частина бюджету, яка включає всі видатки, не призначені для конкретної мети.

Інвестиційна програма (проект) – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Інформаційна політика – діяльність держави та її інститутів у сфері виробництва, поширення, обміну, охорони інформації, а також її використання в управлінських процесах.

Компетентність – частина адміністративного обов'язку, яка вимагає, щоб визначення і виконання державної політики відбувалося відповідно до загальноновизначених об'єктивних норм, якщо вони існують.

Концепція державної регіональної політики в Україні – документ, що визначає принципові напрями, довгострокові завдання, пріоритети, засоби та етапи діяльності держави щодо регіонального розвитку. Є складовою частиною національної системи стратегічного планування регіонального розвитку.

Концепція розвитку регіону – 1) це сукупність найбільш суттєвих елементів теорії (теорій) регіонального розвитку, викладена в конструктивній, прийнятній для практики формі; це теорія, переведена в алгоритм вирішення конкретної проблеми; 2) провідний задум, що визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів розвитку регіону.

Кошик доходів місцевих бюджетів – доходи загального фонду, закріплені цим Кодексом на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). Для цілей цього Кодексу до кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Кризова політична ситуація – ситуація, коли зовнішнє і внутрішнє середовище політичної системи перебувають у динаміці, мають місце часті зміни, кількісні зміни поступово зумовлюють якісні, які раптово проходять.

Місцева державна адміністрація – місцевий орган виконавчої влади, що ходить до системи органів виконавчої влади. місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

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 – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування шляхом прямого голосування.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

Місцеві органи влади – обласні і районні державні адміністрації і районні виконавчі органи в містах обласного значення.

Модернізація – процес оновлення суспільно-економічних норм і становлення новітніх структур, адекватних вимогам часу.

Мотивація – це система стимулюючих чинників, що змушують суб'єкт до активної та ефективної діяльності.

Нормативний акт – рішення, ухвалене чи санкціоноване уповноваженими державними інститутами, що має форму письмового документа і містить нові норми права або змінює чи скасовує діючі.

Орган державного управління – установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду тощо.

Очищення влади (люстрація) – встановлена законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади/перебувати на службі (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Паблік рілейшнз (зв'язки з громадськістю) – сфера діяльності організації, інституту, лідера, особи, спрямована на розвиток взаємовигідних зв'язків із громадськістю чи з групами населення, від яких залежить досягнення мети.

Посадова особа – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату з місцевого бюджету.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Прогнозування – розробка припущень про майбутній стан середовища, об'єкта та розвиток проблем.

Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Рішення – акт, який приймає колегіальний орган (рада чи її виконком).

Стиль управління – сукупність характерних методів, прийомів і дій, що використовуються конкретним керівником у тій чи іншій ситуації.

Стратегія – визначення основних довготермінових цілей та завдань суб'єкта, прийняття курсу дій і розподілу ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей; довготерміновий курс розвитку суб'єкта, спосіб досягнення цілей, які він визначає для себе, керуючись власними міркуваннями та досвідом.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;

Управління – цілеспрямована діяльність (прийняття рішень) з метою виконання керівних рішень, впорядкування функціонування системи, зберігання якостей, підтримання існування політичного режиму влади, реалізації програм, стратегічних цілей політичної системи.

Участь громадян – безпосередня участь окремих громадян і груп в ухваленні рішень.

Учасники бойових дій – особи, які брали участь у виконанні бойових завдань по захисту Батьківщини у складі військових підрозділів, з'єднань, об'єднань всіх видів і родів військ Збройних Сил діючої армії (флоту), у партизанських загонах і підпіллі та інших формуваннях як у воєнний, так і у мирний час.

Централізація – процес концентрації функцій управління у конкретній системі, зокрема, регіоні, місті, що супроводжується скороченням числа розпорядників (іноді до одного), зменшенням автономії елементів, що є об'єктами управління. На основі політичного процесу централізації формується централізм як управлінська політична система з властивими їй вертикальною структурою й субординацією, концентрацією влади в єдиному центрі.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, Л. В. Прудіус

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ГОЛОВИ РАЙОННОЇ РАДИ

Навчально-методичні матеріали

*Схвалено Науково-методичною радою
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

А в т о р и:

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

В. А. Гошовська, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України;

Л. В. Прудюс, кандидат наук з державного управління, заступник директора Інституту – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

Р е ц е н з е н т и:

С. А. Романюк, доктор економічних наук, доцент, професор кафедри державного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений економіст України;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

У навчально-методичних матеріалах розглянуто питання щодо організаційно-правових аспектів діяльності районної ради та повноважень її голови, розкрито особливості організації роботи депутатів районної ради, депутатських груп та фракцій, а також організації діяльності органів районної ради (постійних комісій ради, тимчасових контрольних комісій ради та президії ради).

Для слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, а також слухачів інших форм навчання Національної академії, управлінців органів державної влади та місцевого самоврядування та викладачів.

УДК 352.07/.08

- © Ковбасюк Ю. В., Гошовська В. А., Прудюс Л. В., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

ВСТУП

Розвиток місцевого самоврядування є одним із найважливіших пріоритетів внутрішньої політики України.

У незалежній Україні розвиток місцевого самоврядування розпочався з прийняттям Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України⁵⁶ та Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», який надав право територіальним громадам самостійно вирішувати питання, пов'язані з життям населеного пункту.

Згодом день 7 грудня став професійним святом – Днем місцевого самоврядування.

На сьогодні правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України⁵⁷, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁸ та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону (ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)⁵⁹.

Основним законом України визначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування⁶⁰.

Ратифікувавши у 1997 році Європейську Хартію місцевого самоврядування⁶¹, Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо застосування у своєму законодавстві основних принципів, які гарантують самостійність місцевої влади, а саме правову, організаційну та фінансову автономії органів місцевого самоврядування.

Конституцією України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні ради та їх виконавчі органи (ст. 140)⁶².

Відповідно до Конституції України, систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, а також засади організації та діяльності, правового

⁵⁶ Декларація про державний суверенітет України : Декларація від 16.07.1990 № 55-ХП, прийнята Верховною Радою Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР від 31.07.1990. – 1990. – № 31. – Стаття 429.

⁵⁷ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁵⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁵⁹ Там же

⁶⁰ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶¹ Європейська Хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985 // Офіційний вісник України від 03.04.2015. – 2015. – № 24 / № 39. – 2013. – Ст. 1418 / Стор. 450. – Стаття 718.

⁶² Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶³.

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.⁶⁴

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Основними принципами місцевого самоврядування є принципи:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)⁶⁵.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад (ст. 3)⁶⁶.

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, а саме: сільські, селищні, міські ради (надалі - місцеві ради); **районні та обласні ради.**

У цілому, система місцевого самоврядування в Україні включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;

⁶³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁶⁴ Там же

⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁶⁶ Там же

- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶⁷ (таблиця 1).

Таблиця 1

Система місцевого самоврядування в Україні⁶⁸

Елементи системи	Визначення поняття
територіальна громада	- жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)
сільська, селищна, міська рада	Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.(ст.. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради	<p>- органи, які відповідно до <u>Конституції України</u> та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами; (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні).</p> <p>Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.</p> <p>Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.</p> <p>У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово. (ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)</p>

⁶⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁶⁸ Там же

староста	<p>Стаття 14-¹. Староста</p> <p>1. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради.</p> <p>2. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування.</p> <p>3. Староста:</p> <p>1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;</p> <p>2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;</p> <p>3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;</p> <p>4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;</p> <p>5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.</p> <p>4. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади.</p> <p>У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости.</p> <p>5. Староста обирається в порядку, визначеному законом.</p> <p>6. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.</p>
районні та обласні ради	<p>є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. (ст.. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні)</p>
органи самоорганізації населення	<p>Стаття 14. Органи самоорганізації населення</p> <p>1. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.</p> <p>2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються Законом України „Про органи самоорганізації населення”⁶⁹</p>

⁶⁹ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 48, ст. 254.

Формами реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами є:

Стаття 7. Місцевий референдум

Стаття 8. Загальні збори громадян

Стаття 9. Місцеві ініціативи

Стаття 13. Громадські слухання

Таблиця 2

Форми реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами

Форми	Зміст
Місцевий референдум	<p>Стаття 7. Місцевий референдум</p> <p>1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.</p> <p>2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.</p> <p>3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.</p> <p>4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.</p> <p>5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.</p>
Загальні збори громадян	<p>Стаття 8. Загальні збори громадян</p> <p>1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.</p> <p>2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.</p> <p>3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.</p>
Місцеві ініціативи	<p>Стаття 9. Місцеві ініціативи</p> <p>1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.</p> <p>2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".</p> <p>3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.</p> <p>4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.</p>
Громадські слухання	<p>Стаття 13. Громадські слухання</p> <p>1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції</p>

	<p>щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.</p> <p>2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.</p> <p>3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.</p> <p>4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.</p>
--	--

З метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад **органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання**, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань.

Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. *Однак, асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.*

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20)⁷⁰.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21)⁷¹.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції.

З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідно району, області.

Зміст, опис та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно із законом (ст. 22)⁷².

На будинках, де працюють ради та їх виконавчі комітети, піднімається Державний Прапор України (ст. 23)⁷³.

⁷⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁷¹ Там же

⁷² Там же

⁷³ Там же

РОЗДІЛ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РАЙОННОМУ РІВНІ

1.1. Порядок формування рад

Порядок формування рад визначений статтею 45 Закону України «Про місцеве самоврядування»⁷⁴.

Відповідно до статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування»⁷⁵:

Районна в місті (у разі її створення), районна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного району в місті, району на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Порядок організації і проведення виборів депутатів визначається законом.

Загальний склад ради визначається радою відповідно до закону про вибори.

Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради.

У разі якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання.

У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Строк повноважень місцевої ради, обраної на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Повноваження місцевої ради, обраної на позачергових, повторних або перших виборах, закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних (чергових або позачергових) виборах.

1.2. Функції та повноваження районної ради

Функції та повноваження районної ради визначені у статті 143 Конституції України⁷⁶, згідно з якою районні ради:

- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів та контролюють їх виконання;
- затверджують районні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання;

⁷⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁷⁵ Там же

⁷⁶ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

– вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Перелік питань, які вирішуються районними радами виключно на їх пленарних засіданнях визначено у статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁷⁷.

Зокрема, виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

1) обрання голови ради, відповідно заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади;

2) утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;

3) утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;

4) затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету;

5) затвердження регламенту ради;

6) затвердження плану роботи ради з урахуванням вимог статті 32 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"⁷⁸, заслуховування звіту про його виконання;

7) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;

8) заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;

9) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;

10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;

11) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;

12) прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;

13) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;

14) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області;

15) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;

⁷⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁷⁸ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79

16) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;

17) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

18) розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу 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;

20) 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; призначення і звільнення їх керівників;

21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

23) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

24) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

25) прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

28) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

29) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

30) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

31) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації;

32) надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

35) затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради;

36) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

37) встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада, а також суб'єктами господарювання, що здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств.

Важливо, що районні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.

Статтею 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів⁷⁹.

Зокрема, зазначено, що питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Важливо відмітити, що обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за

⁷⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання.

Порядок формування, структура, форми діяльності районних у містах рад та їх органів визначаються відповідно до цього та інших законів.

1.3. Делеговані повноваження

Відповідно до статті 143 Конституції України **органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади**⁸⁰.

Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Відповідно до статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження⁸¹:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

б) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на

⁸⁰ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁸¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок за межами населених пунктів;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації території і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

16) координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (вкупом) земельних ділянок;

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами.

Важливо пам'ятати, що відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами врегульовані у статті 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁸².

Зокрема, відповідно до зазначеної статті, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами.

Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обгрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

1.4. Державний контроль на територіях

Статтею 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁸³ передбачено, що **місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:**

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;*
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;*
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;*
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;*

⁸² Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

⁸³ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

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

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

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

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

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

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

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

14) за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків;

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

16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони).

1.5. Умови дострокового припинення повноважень ради

Згідно із статтею 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸⁴ **повноваження районної в місті, районної ради можуть бути достроково припинені у випадках:**

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Важливо, що **повноваження районної в місті ради** за наявності підстав, передбачених частиною першою цієї статті, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми.

Питання про дострокове припинення повноважень районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене міським

⁸⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

За наявності підстав, передбачених частиною першою цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори районної у місті, районної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів районної у місті, районної ради може порушуватись перед Верховною Радою України міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

У разі дострокового припинення повноважень ради позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідної ради. Порядок проведення позачергових виборів рад визначається законом про вибори.

Міська, районна в місті рада, щодо якої місцевим референдумом прийнято рішення про дострокове припинення повноважень, а також місцева рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про призначення позачергових виборів, продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради.

1.6. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Статтею 144 Конституції України визначено, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду⁸⁵.

Згідно із статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень⁸⁶.

Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом.

Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково проводиться у випадках, передбачених пунктами 4 і 16 статті 26, пунктами 1, 29 і 31 статті 43 та статтями 55, 56 цього Закону.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення,

⁸⁵ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁸⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170

якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Також визначено, що виконавчий комітет районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

У разі незгоди голови районної у місті ради з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради.

Голова районної у місті, районної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації"⁸⁷. Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації"⁸⁸, крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

В актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

⁸⁷ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

⁸⁸ Там же

1.7. *Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування*

Акти ради, голови районної в місті ради, виконавчого комітету районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

На вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів.

Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

1.8. *Правовий статус, функції і повноваження посадових осіб місцевого самоврядування на районному рівні*

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України⁸⁹, законами України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁹⁰, "Про статус депутатів місцевих рад"⁹¹, "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"⁹², Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁹³ та іншими законами України.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, а також загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁹⁴.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» **служба в органах місцевого самоврядування** - це

⁸⁹ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁹¹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

⁹² Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 35-36. – Ст.491.

⁹³ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – Ст. 175.

⁹⁴ Там же

професійна, 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 законом⁹⁵.

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 (стаття 2 Закону)⁹⁶.

Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (стаття 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»)⁹⁷.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, ради – шляхом обрання відповідною радою;
- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою;
- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України⁹⁸.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і

⁹⁵ Там же

⁹⁶ Там же

⁹⁷ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – Ст. 175.

⁹⁸ Там же

республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

1.8.1. Функції і повноваження голови районної, районної у місті ради

Функції і повноваження голови **районної, районної у місті ради** визначені у статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування»⁹⁹.

Відповідно до статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування»¹⁰⁰:

Голова районної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради.

Голова ради здійснює свої повноваження до припинення ним повноважень депутата ради відповідного скликання, крім випадків, передбачених частинами четвертою та п'ятою цієї статті. Голова ради вважається звільненим з посади з дня припинення ним депутатських повноважень або повноважень голови.

Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді та може бути звільнений з посади радою шляхом таємного голосування. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради.

Звільнення особи з посади голови ради не має наслідком припинення нею повноважень депутата цієї ради.

Повноваження голови районної, районної у місті ради також вважаються достроково припиненими без припинення повноважень депутата ради в разі звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови ради.

⁹⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁰⁰ Там же

Зазначені повноваження голови районної, районної у місті ради припиняються, а відповідна особа звільняється з посади голови ради з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт.

Голова районної, районної у місті ради:

1) скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;

2) забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;

3) представляє раді кандидатури для обрання на посаду відповідно заступника голови районної, районної у місті ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;

4) вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;

5) координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

6) організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

7) організує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

8) організує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);

9) призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

10) здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;

11) є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;

12) підписує рішення ради, протоколи сесій ради;

13) забезпечує роботу по розгляду звернень громадян та доступу до публічної інформації; веде особистий прийом громадян;

14) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

15) представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства;

16) за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

17) звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, у тому числі про виконання Закону України "Про доступ до публічної

*інформації*¹⁰¹, здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін;

18) вирішує інші питання, доручені йому радою.

Голова районної, обласної, районної у місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Голова ради має право скликати загальні збори депутатів для:

1) попереднього ознайомлення їх із питаннями та матеріалами, що виносяться на сесію ради;

2) ознайомлення депутатів зі змінами до чинного законодавства України, нормативно-правовими актами, прийнятими місцевими органами виконавчої влади, що мають важливе значення для району;

3) обговорення питань організації діяльності ради та її органів, взаємодії з громадськими організаціями, політичними партіями тощо.

Для ознайомлення депутатів із структурою, роботою, матеріальним забезпеченням органів, підприємств, установ і організацій, діяльність яких буде обговорюватися на сесії ради, можуть організовуватися виїзні загальні збори депутатів.

1.8.2. Функції і повноваження заступника голови районної, районної у місті ради

Функції і повноваження заступника голови районної, районної у місті ради визначені у статті 56 Закону України «Про місцеве самоврядування»¹⁰².

Відповідно до статті 56 Закону України «Про місцеве самоврядування»¹⁰³: Районна, районна у місті рада обирає заступника голови ради.

Заступник голови районної, районної у місті (у разі її створення) ради, обираються відповідною радою в межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснюють свої повноваження до припинення ними повноважень депутата ради відповідного скликання, крім випадків дострокового припинення їх повноважень у порядку, встановленому частинами третьою та четвертою цієї статті.

Повноваження заступника голови районної у місті, районної ради можуть бути достроково припинені без припинення повноважень депутата відповідної ради за рішенням відповідної ради, що приймається шляхом таємного голосування. Питання про дострокове припинення їх повноважень може бути внесено на розгляд відповідної ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

Повноваження заступника голови районної у місті, районної ради також вважаються достроково припиненими без припинення повноважень депутата відповідної ради в разі звернення з особистою заявою до відповідної

¹⁰¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

¹⁰² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁰³ Там же

ради про складення ним повноважень заступника (першого заступника) голови ради.

Зазначені повноваження заступника (першого заступника) голови ради припиняються з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт.

У випадках, передбачених частинами третьою та четвертою цієї статті, відповідна особа звільняється з посади заступника голови ради з дня припинення її повноважень.

Заступник голови районної у місті, районної ради здійснює повноваження голови відповідної ради за відсутності голови ради на підставі його розпорядження, а також у разі неможливості виконання головою ради своїх обов'язків з інших причин.

Заступник голови районної у місті, районної ради працюють у раді на постійній основі. На них поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для голови ради.

1.8.3. Порядок обрання голови районної ради та його заступника

Голова районної ради та його заступник обираються радою з числа депутатів таємним голосуванням на строк повноваження ради.

В обговоренні кандидатур на посаду голови ради та його заступника приймають участь лише депутати районної ради.

Кожен депутат має право пропонувати на посаду голови районної ради будь-яку кандидатуру, в тому числі і свою.

Кандидатуру чи кандидатури на посаду заступника голови районної ради представляє голова.

Бюлетень для таємного голосування виготовляється під контролем лічильної комісії за встановленою нею формою та по кількості обраних депутатів і підписуються головою та секретарем лічильної комісії.

В бюлетені для таємного голосування для обрання на посаду голови ради включаються всі кандидатури, які розглядались радою для включення до списку для таємного голосування і за яких відкритим голосуванням проголосувало не менше половини від кількості депутатів, присутніх на сесії. До бюлетеня для таємного голосування для обрання на посаду заступника голови ради включаються кандидатури, представлені головою ради.

Прізвища кандидатів в бюлетені розміщуються в алфавітному порядку.

Кожному депутату видається один бюлетень. Бюлетені для таємного голосування видаються депутатам членами лічильної комісії згідно зі списком депутатів після пред'явлення ними посвідчення депутата районної ради. За отриманий бюлетень депутат ставить особистий підпис.

Депутат користується правом одного голосу. У виборчому бюлетені для голосування депутат робить позначку «плюс» (+) або іншу у квадраті проти прізвища кандидата на посаду, за якого він голосує.

У разі, якщо депутат не підтримує жодного кандидата, він робить позначку у квадраті проти слів «не підтримую жодного кандидата».

Депутат не має права передавати бюлетень для голосування іншим особам.

Перед початком голосування виборчі скриньки перевіряє, опечатує або пломбує голова лічильної комісії у присутності членів комісії.

Голосування проводиться у приміщенні при наявності умов для таємного голосування. Місце видачі бюлетенів і встановлення виборчої скриньки визначає комісія. Після закінчення голосування лічильна комісія розкриває виборчу скриньку для таємного голосування та підраховує голоси.

Недійсними вважаються виборчі бюлетені невстановленої форми, на яких зроблено більш як одну позначку; на яких не поставлено жодної позначки; з яких неможливо з інших причин установити зміст волевиявлення депутата. Прізвища, дописані в бюлетені, при підрахунку голосів не враховуються.

Обраним на посаду вважається кандидат, який набрав більше половини голосів від загального складу ради.

В разі, коли жоден з кандидатів не набрав необхідну кількість голосів, то за пропозицією лічильної комісії району рада приймає протокольне рішення щодо проведення повторного голосування.

В бюлетень для повторного таємного голосування включаються два кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів.

В разі, коли при повторному голосуванні жоден кандидат не набрав необхідної більшості голосів, то за рішенням районної ради проводяться повторні вибори.

У разі проведення повторних виборів не забороняється висунення кандидатур, які були включені у бюлетень для таємного голосування при попередньому голосуванні.

Про обрання голови ради та його заступника рада приймає відповідні рішення.

1.9. Статус, повноваження, обов'язки та права депутата районної ради

Повноваження депутатів, порядок організації і гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, цим Законом, законом про статус депутата, іншими законами (стаття 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») ¹⁰⁴.

Відповідно до статті 141 Конституції України ¹⁰⁵ до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

¹⁰⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁰⁵ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Строк повноважень районної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років.

Припинення повноважень районної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат районної у місті, районної ради (далі - депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України¹⁰⁶.

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради - представницького органу місцевого самоврядування. Депутат місцевої ради відповідно до цього Закону наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів (стаття 3 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)¹⁰⁷.

Відповідно до статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰⁸ повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом.

Рада невідкладно інформує відповідну територіальну виборчу комісію про дострокове припинення повноважень депутата ради.

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та

¹⁰⁶ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

¹⁰⁷ Там же

¹⁰⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради.

Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради, або передані в письмовій формі головуєчому на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді.

Депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів.

Підстави припинення повноважень депутата місцевої ради визначені у статті 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

Зокрема, **повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково** за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, **без прийняття рішення відповідної ради у разі:**

1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;

3) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

4) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;

5) обрання його депутатом іншої місцевої ради;

6) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

7) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

8) його смерті.

Зазначеною статтею передбачено, що повноваження депутата місцевої ради можуть **припинятися достроково також за рішенням відповідної ради** у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом.

У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори чи заміщення депутата, який достроково припинив повноваження, проводяться відповідно до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"¹¹⁰.

Слід зазначити і про поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків.

Зокрема, відповідно до статті 6 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»¹¹¹ депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, **не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.**

¹¹⁰ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 35-36. – Ст.491.

¹¹¹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

Депутат місцевої ради, обраний головою, заступником голови районної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і **не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою**, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

ВАЖЛИВО!

Відповідно до статті 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»¹¹² депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, **не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою голови та заступника голови районної у місті, районної, а також з іншою роботою на постійній основі в рада, їх виконавчих органах та апараті.**

Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю.

Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевої ради, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території;

2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

3) брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;

4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

5) визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів

¹¹¹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Депутат місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому цим Законом порядку (стаття 10 Закону України «Про статус депутата місцевих рад») ¹¹³.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради має право:

1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу;

3) порушувати перед органами і організаціями, передбаченими пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення;

4) доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою;

5) вносити на розгляд органів і організацій, передбачених пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді.

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право:

1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання;

2) на невідкладний прийом;

3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку (стаття 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») ¹¹⁴.

Депутат місцевої ради є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. У своїй роботі у виборчому окрузі взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян (стаття 11 Закону України «Про статус депутата місцевих рад»).

Депутатське звернення - викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до

¹¹³ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

¹¹⁴ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутатський запит - це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

Депутатське запитання - це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Форми роботи депутата районної ради в раді та її органах в міжсесійний період

У періодах між сесіями депутат ради бере участь у роботі постійної комісії, тимчасових контрольних комісій та інших органів, до складу яких його обрано, виконує доручення ради, її органів та голови ради, може брати участь у загальних зборах депутатів, зборах депутатських груп і фракцій, до складу яких він входить.

Депутат ради може взяти участь з правом дорадчого голосу в роботі будь-якого органу ради (постійної комісії, тимчасової контрольної комісії та інших), до складу якого він не входить.

Депутат ради має право брати участь з правом дорадчого голосу в роботі інших органів місцевого самоврядування при розгляді ними питань і прийнятті рішень, що стосуються інтересів виборців району.

1.10. Організація діяльності депутатських груп

Для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень у виборчих округах депутати місцевих рад можуть на основі їх взаємної згоди об'єднуватися в **депутатські групи**.

Депутати місцевої ради об'єднуються в депутатські групи за єдністю території їх виборчих округів, спільністю проблем, які вони вирішують, або іншими ознаками.

Повноваження депутатських груп є похідними від повноважень депутата місцевої ради, передбачених цим Законом.

Членство депутата місцевої ради в депутатській групі не звільняє його від персональної відповідальності за здійснення своїх депутатських повноважень у

виборчому окрузі (стаття 25 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») ¹¹⁵.

Депутатська група може бути утворена в будь-який час протягом строку повноважень ради даного скликання за рішенням зборів депутатів місцевої ради, які виявили бажання увійти до її складу. Депутатська група складається не менш як з трьох депутатів місцевої ради. Депутатська група в районній, міській, районній у місті, обласній, Київській та Севастопольській міських радах **складається не менш як із п'яти депутатів**.

Депутати місцевої ради, які входять до складу депутатської групи, обирають особу, яка очолює депутатську групу.

Депутатська група реєструється відповідною місцевою радою за поданням особи, яка очолює депутатську групу, до якого додається підписане депутатами цієї групи письмове повідомлення про сформування депутатської групи із зазначенням її назви, персонального складу та партійної належності членів групи та депутатів, які уповноважені представляти групу.

Депутатські групи можуть утворюватися на визначений ними період, але не більше ніж на строк повноважень відповідних рад.

Організація діяльності депутатських груп визначається відповідною місцевою радою.

Діяльність депутатської групи припиняється:

- 1) у разі вибуття окремих депутатів місцевої ради, внаслідок чого її чисельність стає меншою, ніж встановлено частиною першою цієї статті;
- 2) у разі прийняття депутатами місцевої ради, які входять до її складу, рішення про розпуск депутатської групи;
- 3) після закінчення строку, на який депутати місцевої ради об'єдналися в депутатську групу, або строку повноважень відповідних рад.

Рада сприяє діяльності зареєстрованих нею депутатських груп, координує їх роботу і може заслуховувати повідомлення про їх діяльність.

Інші питання діяльності депутатських груп визначаються регламентом ради (Стаття 26 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»). ¹¹⁶

1.11. Організація діяльності депутатських фракцій

Депутатські фракції місцевих рад формуються на партійній основі депутатами місцевих рад (**крім депутатів сільських, селищних рад**).

Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї депутатської фракції. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції головуючий на пленарному засіданні відповідної місцевої ради інформує депутатів місцевої ради про реєстрацію такої депутатської фракції, її кількісний склад.

¹¹⁵ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

¹¹⁶ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07. 2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст.290.

Інші питання створення та діяльності депутатських фракцій визначаються регламентом місцевої ради (стаття 27 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)¹¹⁷.

Депутатські групи, фракції мають право:

- 1) на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради;
- 2) попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада;
- 3) на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради;
- 4) об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції;
- 5) здійснювати інші права, передбачені законами України (стаття 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)¹¹⁸.

1.12. Організація діяльності органів районної ради

1.12.1. Органи ради

Органами ради є:

- 1) постійні комісії ради;
- 2) тимчасові контрольні комісії ради;
- 3) Президія ради;
- 4) виконавчий апарат ради.

1.12.2. Організація діяльності постійних комісій ради

Порядок організації діяльності постійних комісій ради визначений статтею 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹¹⁹.

Відповідно до статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹²⁰:

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією.

До складу постійних комісій **не можуть бути обрані** сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і

¹¹⁷ Там же

¹¹⁸ Там же

¹¹⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹²⁰ Там же

культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках - на розгляд ради або виконавчого комітету районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету районної у місті ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, **мають право** отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії.

Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії.

У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії **скликається в міру необхідності** і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації.

Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності - заступником голови або секретарем комісії.

Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії.

Висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до **Закону України "Про доступ до публічної інформації"**¹²¹.

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані.

Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісії, а також за дорученням ради, її голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. За рішенням обласних рад голови постійних комісій з питань бюджету можуть працювати в раді на постійній основі.

Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою з **урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"**¹²² щодо реалізації повноважень ради у здійсненні державної регуляторної політики постійними комісіями відповідної ради.

1.12.3. Організація діяльності тимчасових контрольних комісій ради

Порядок організації діяльності **тимчасових контрольних комісій** ради визначений статтею 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹²³

Відповідно до статті 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹²⁴:

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою

¹²¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

¹²² Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79

¹²³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹²⁴ Там же

питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.

Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.

Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

Повноваження тимчасової контрольної комісії ради **припиняються** з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

1.12.4. Організація діяльності президії (колегії) районної ради

Порядок організації діяльності **президії (колегії) районної ради** визначений статтею 57 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹²⁵

Районна рада може утворити президію (колегію) ради.

Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

До складу президії (колегії) ради входять голова ради, відповідно заступник голови районної, районної у місті ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Президія (колегія) ради діє на основі Положення про неї, що затверджується радою.

1.12.5. Організація діяльності виконавчого апарату районної ради

Порядок організації діяльності виконавчого апарату районної ради визначений статтею 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹²⁶

Виконавчий апарат районної ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією України, цим та іншими законами.

Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Виконавчий апарат ради забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо

¹²⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹²⁶ Там же

рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям.

Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його структура, чисельність, визначена відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, та витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови.

Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Виконавчий апарат ради забезпечує здійснення повноважень ради і діє на підставі Регламенту роботи виконавчого апарату ради, який затверджується головою районної ради.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ РАЙОННОЇ РАДИ

2.1. Форми роботи районної ради

Рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань, а також засідань постійних комісій ради (стаття 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») ¹²⁷.

У період між сесіями можуть проводитися засідання: *постійних комісій, тимчасових контрольних комісій та інших утворених радою органів, президії, депутатських груп та фракцій, погоджувальної ради депутатських груп та фракцій, а також загальні збори депутатів.*

2.2. Регламент ради

Регламент ради є організаційно – розпорядчим документом ради (далі - Регламент), який відповідно до ч.ч. 13, 14 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ¹²⁸ визначає *порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"* ¹²⁹.

До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.

Регламент ради затверджується на пленарному засіданні не пізніше як другої сесії ради більшістю голосів від загального складу депутатів ради.

Питання дотримання регламенту належать до повноважень постійної комісії ради, яка займається питаннями регламенту та депутатської етики.

З боку керівництва ради контроль за дотриманням регламенту здійснюються головою ради та, за його дорученням, покладається на заступника голови ради.

Під час пленарного засідання ради контроль за дотриманням регламенту покладається на головуючого на пленарному засіданні, секретаріат сесії та голову регламентної комісії.

2.3. Планування роботи районної ради

Рада проводить свою роботу за планом, який складається на рік і затверджується на її пленарному засіданні з урахуванням вимог статті 32

¹²⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹²⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹²⁹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79

Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³⁰.

Пропозиції до плану роботи районної ради можуть вносити: голова ради, постійні комісії, депутати, депутатські групи та фракції, голова районної державної адміністрації.

Пропозиції до плану роботи ради подаються не пізніше ніж за 45 днів до закінчення поточного року голові ради, який організовує підготовку та обговорення їх у постійних комісіях, готує відповідний проект рішення та вносить його на розгляд ради.

Звіт голови районної ради про виконання плану роботи ради заслуховується на її пленарному засіданні.

Планування діяльності ради з підготовки проектів регуляторних актів, підготовка проектів рішень ради, що є регуляторними актами, здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³¹.

Плани роботи та проекти регуляторних актів оприлюднюються шляхом їх публікації в районній газеті та розміщення на офіційній сторінці районної ради в мережі «Інтернет».

2.4. Порядок проведення сесій районної ради

Порядок проведення сесій районної ради регулюється статтею 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹³²

Першу сесію новообраної районної у місті, районної ради скликає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради у кількості, яка забезпечує повноважність складу ради відповідно до статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹³³.

Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів.

З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше п'яти осіб - представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах.

Члени тимчасової президії по черговою головуєть на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З часу обрання голови ради він веде пленарні засідання ради відповідно до вимог цього Закону та регламенту ради.

¹³⁰ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79

¹³¹ Там же

¹³² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹³³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Наступні сесії районної у місті, районної ради скликаються головою відповідної ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але **не менше одного разу на квартал**, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності - **не рідше ніж один раз на місяць**.

У разі немотивованої відмови голови районної у місті, районної ради або неможливості його скликати сесія районної у місті, районної ради ради скликається заступником голови районної у місті, районної ради.

У цих випадках сесія скликається:

- 1) якщо сесія не скликається головою районної у місті, районної, ради у строки, передбачені цим Законом;
- 2) якщо голова районної у місті, районної ради без поважних причин не скликав сесію у двотижневий строк після настання умов, передбачених частиною сьомою цієї статті.

Сесія районної у місті ради повинна бути також скликана за пропозицією **не менш як однієї третини депутатів** від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету районної у місті ради, а сесія районної ради - також за пропозицією **не менш як однієї третини депутатів** від загального складу відповідної ради або **голови відповідної місцевої державної адміністрації**.

У разі якщо посадові особи районної ради у двотижневий строк не скликають сесію сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради.

Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення **не пізніш як за 10 днів до сесії**, а у **виняткових випадках - не пізніш як за день до сесії** із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесію районної у місті, районної ради відкриває і веде відповідно - голова ради або відповідно заступник голови районної у місті, районної ради. У випадку, передбаченому частиною восьмою статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹³⁴, сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради - один з депутатів цієї ради.

Сесія ради є **повноважною**, якщо в її пленарному засіданні бере участь **більше половини депутатів від загального складу ради**.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної ради, загальними зборами громадян. Пропозиції щодо прийняття рішень, які відповідно до закону є регуляторними

¹³⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

актами, вносяться з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³⁵.

Не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради.

Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³⁶.

До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.

Протоколи сесій районної ради, прийняті нею рішення підписуються особисто головою районної у місті, районної ради, а у разі їх відсутності - відповідно заступником голови районної у місті, районної ради, а у випадку, передбаченому частинами шостою та восьмою статті 46, - депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні.¹³⁷

Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹³⁸.

2.5. Порядок підготовки до проведення сесії районної ради

Підставою для розгляду питання на сесії районної ради, залежно від суб'єкту подання, можуть бути:

- 1) розпорядження голови ради;
- 2) звернення постійної комісії до голови ради з наданням витягу з протоколу її засідання, на якому прийнято рішення про внесення питання на розгляд ради;
- 3) письмове звернення депутата (депутатів) до голови ради;
- 4) письмове звернення депутатської групи, фракції до голови ради, підписане її керівником;
- 5) розпорядження голови районної державної адміністрації про внесення питання на розгляд ради або його письмове звернення.

¹³⁵ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004.– № 9. – Ст. 79

¹³⁶ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004.– № 9. – Ст. 79

¹³⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹³⁸ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

2.5.1. Вимоги до проектів рішень

Проекти рішень повинні відповідати чинному законодавству України.

Текст проекту рішення має містити:

1) заголовок, з зазначенням найменування ради, номеру скликання ради та номеру сесії; дату та місяця прийняття рішення, назви питання, з якого приймається рішення;

2) текст рішення, який складається з преамбули, в якій подаються обґрунтування, мета і доцільність прийняття рішення, посилання на нормативно-правові акти (повна назва документа, стаття, частина, пункт, підпункт, абзац) та постановляючої частини.

Проекти рішень із соціально-економічних питань повинні мати преамбулу, в якій викладається аналіз стану справ і причин недоліків у розв'язанні відповідних проблем;

3) перелік виконавців, а також визначення термінів виконання рішення;

4) додатки до проекту рішення (якщо на них є посилання в пунктах самого рішення) за підписом розробника проекту.

2.5.2. Підготовка проектів рішень

Проект рішення готує ініціатор розгляду питання або, за розпорядженням голови ради чи за дорученням ради, відповідні спеціалісти виконавчого апарату ради.

Проекти рішень до їх внесення на розгляд ради підлягають обов'язковому погодженню із зацікавленими підприємствами, установами, організаціями.

Проект рішення вноситься розробником проекту разом з листком погодження, в якому зазначаються зацікавлені підприємства, установи, організації, які:

- погодили проект;

- висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником або не враховані головним розробником проекту.

Проект рішення вноситься з пояснювальною запискою, за результатами проведення відповідними підрозділами, зацікавленими підприємствами, організаціями та установами всебічної експертизи, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших наслідків його реалізації, до якої, у разі потреби, може додаватися інформаційно-довідковий матеріал (таблиці, графіки тощо).

У випадку, коли рішення, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до раніше прийнятих рішень, ці зміни або доповнення включаються до проекту рішення або подаються окремим актом одночасно з проектом.

За наявності розбіжностей щодо проекту рішення керівник органу, який готує проект, повинен забезпечити їх обговорення із зацікавленими

підприємствами, установами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення.

У разі внесення проекту рішення з розбіжностями до нього додається протокол розбіжностей, в якому повинна міститися редакція спірного пункту (норми) проекту; варіант редакції, запропонований зацікавленим структурним підрозділом, підприємством, установою чи організацією, відхилений або врахований головним розробником частково; мотиви відхилення головним розробником зауважень та пропозицій, а також стисло повідомляється про проведену головним розробником роботу з ліквідації цих розбіжностей та про посадових осіб, які брали у ній участь.

У разі проведення публічного обговорення проекту рішення головний розробник вносить проект рішення разом з довідкою про проведення публічного обговорення, в якій зазначаються: коло осіб, які були залучені до публічного обговорення, його результати, рішення щодо врахування пропозицій, мотиви та обґрунтування їх відхилення (в цілому або частково).

Розробник разом з проектом рішення вносить до районної ради текст інформаційного повідомлення про проект, для доведення його до відома населення.

Текст інформаційного повідомлення готується головним розробником на окремому аркуші і повинен містити обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акту, його мету, стислий зміст, соціально-економічні та інші істотні наслідки його прийняття.

Якщо під час опрацювання проекту рішення виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного візування керівниками підприємств, установ чи організацій.

У разі невідповідності проекту рішення чинному законодавству України юридична служба виконавчого апарату районної ради готує відповідний висновок.

Неврегульовані розбіжності щодо проекту рішення розглядаються постійними комісіями районної ради, які приймають рішення про врахування або відхилення зауважень.

Проект рішення візується керівниками зацікавлених підприємств, установ та організацій, працівниками виконавчого апарату районної ради, які здійснювали його опрацювання (в обов'язковому порядку головним спеціалістом з юридичного забезпечення ради), керуючим справами та заступником голови ради.

Розробник проекту рішення робить доповідь на пленарному засіданні ради. Ініціатор розгляду питання, якщо він не готує проекту рішення, має право на співдоповідь.

Проекти регуляторних актів готуються розробником та вносяться на розгляд сесії з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³⁹.

¹³⁹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79

2.5.3. Попередній розгляд проектів рішень

Не пізніше як за 20 днів до дати пленарного засідання сесії підготовлені і оформлені належним чином проекти рішень у друкованому і електронному вигляді подаються в організаційний відділ виконавчого апарату ради, який організує їх попередній розгляд у профільних постійних комісіях.

Для попереднього вивчення питань, розробки проектів рішень ради розпорядженням голови або рішенням ради можуть утворюватись підготовчі комісії і робочі групи.

Постійні комісії на своїх засіданнях розглядають проекти рішень та готують висновки у формі відповідних рішень.

Прискорений порядок підготовки питань до розгляду на сесії ради допускається за згодою голови ради чи його заступника, за письмовим обґрунтуванням ініціатора розгляду питання щодо необхідності прийняття рішення в терміновому порядку за погодженням з головою (заступником голови) профільної постійної комісії ради. Завізовані проекти рішень та довідкові матеріали у цьому випадку подаються депутатам після попереднього розгляду питання профільною постійною комісією не пізніше як за день до початку сесії.

Проекти регуляторних актів розглядаються в постійних комісіях з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹⁴⁰.

2.5.4. Матеріали до сесії районної ради

Необхідні для ознайомлення, вивчення та роботи під час сесії документи надаються депутатам не пізніше як за 3 дні до початку сесії. У виняткових випадках — перед початком пленарних засідань.

У проекті порядку денного подається перелік питань, що пропонуються до розгляду, із зазначенням доповідача кожного порушеного питання.

Матеріали до питань, внесених на розгляд ради, мають містити:

- 1) проект рішення;
- 2) довідкові, інформаційні, експертні та інші додаткові матеріали;
- 3) рекомендації профільних постійних комісій ради;
- 4) пропозиції депутатів, постійних комісій, якщо такі надійшли;
- 5) пояснювальну записку;
- 6) матеріали, передбачені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Припинення розгляду питань в районній раді їх ініціаторами

Ініціатор розгляду питання радою, у випадку, коли він сам готує проект рішення, має право зняти це питання з розгляду і припинити процедуру його погодження на будь-якому етапі, звернувшись до голови ради.

¹⁴⁰ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79

2.6. Проведення сесії

2.6.1. Реєстрація депутатів

Поіменна реєстрація депутатів, що прибули на сесію, проводиться відповідальними працівниками виконавчого апарату ради перед початком кожного засідання, а також після обідньої перерви – головуючим.

Якщо депутат не може взяти участь у роботі сесії, він зобов'язаний попередньо повідомити про це голову чи заступника голови ради або голову постійної комісії районної ради з питань регламенту.

2.6.2. Відкриття сесії районної ради

Сесію ради відкриває головуючий.

На початку першого засідання головуючий повідомляє про результати реєстрації депутатів та за наявності кворуму оголошує сесію відкритою.

Після відкриття сесії в сесійній залі **виконується Гімн України**. На час виконання Гімну депутати та присутні в залі встають.

2.6.3. Послідовність розгляду питань на сесії районної ради

Після відкриття сесії головуючий послідовно ставить на розгляд такі питання:

- 1) вибори лічильної комісії, затвердження її керівника;
- 2) утворення секретаріату сесії;
- 3) утворення редакційної комісії;
- 4) оголошення депутатських запитів;
- 5) інформація про утворення, припинення діяльності, зміни складу депутатських груп і фракцій;
- 6) прийняття порядку денного сесії;
- 7) затвердження регламенту роботи сесії;
- 8) розгляд питань порядку денного;
- 9) оголошення заяв і пропозицій, що не стосуються питань порядку денного, які надійшли головуючому від депутатів під час сесії;
- 10) оголошення депутатами звернень, заяв, пропозицій громадян та їх об'єднань, заяв від депутатських фракцій; виступи депутатів з короткими заявами і повідомленнями, депутатськими запитаннями.

2.6.4. Утворення лічильної комісії

На час проведення засідання кожної сесії ради утворюється лічильна комісія, яка обирається відкритим голосуванням з числа депутатів у складі керівника та членів лічильної групи більшістю голосів присутніх на пленарному засіданні депутатів.

2.6.5. Утворення секретаріату сесії районної ради

На час проведення засідання кожної сесії ради утворюється секретаріат, який обирається відкритим голосуванням з числа депутатів у складі керівника

та членів секретаріату більшістю голосів присутніх на пленарному засіданні депутатів.

Секретаріат організовує ведення протоколу засідання сесії, веде запис бажаних виступити, реєструє депутатські запити, питання, довідки, повідомлення, заяви, пропозиції та інші матеріали, організовує роботу зі зверненнями громадян, які надійшли на адресу сесії, та інформує про це головуючого.

2.6.6. Утворення редакційної комісії сесії районної ради

Для редагування, доопрацювання проектів рішень з урахуванням пропозицій та зауважень, які надійшли під час обговорення питання на сесії, більшістю голосів присутніх на пленарному засіданні депутатів **обирається редакційна комісія, у складі керівника та членів редакційної комісії, до якої, крім депутатів, у разі необхідності, включаються спеціалісти відповідних галузей.**

2.6.7. Затвердження порядку денного сесії

Процедура затвердження порядку денного сесії передбачає:

1) прийняття проекту порядку денного за основу. За основу приймається перелік тільки тих питань, які пройшли процедуру попереднього розгляду. Проект порядку денного вважається прийнятим за основу, якщо за нього проголосувала більшість від присутніх на пленарному засіданні районної ради депутатів;

2) внесення до порядку денного депутатських запитів. Депутатські запити вносяться до порядку денного сесії без голосування;

3) затвердження порядку денного в цілому. Рішення приймається більшістю від присутніх на пленарному засіданні ради депутатів. Послідовність розгляду питань порядку денного сесії визначає рада.

У випадках, коли окремі питання вносяться на розгляд ради безпосередньо на сесії, без попереднього розгляду головним спеціалістом з юридичного забезпечення ради, постійними комісіями і пропонуються до включення до порядку денного, проекти рішень з цих питань попередньо розглядаються головним спеціалістом з юридичного забезпечення ради, профільною постійною комісією в день роботи сесії, про що районна рада приймає відповідне рішення.

2.6.8. Тривалість сесії районної ради

Сесія ради триває до завершення розгляду всіх питань порядку денного сесії.

Більшістю голосів депутатів присутніх на пленарному засіданні ради робота сесії може бути припинена та продовжена в терміни і дні, визначені радою.

2.6.9. Закриття сесії районної ради

Після вичерпання питань порядку денного сесії та заслуховування коротких повідомлень і звернень депутатів, а також за рішенням ради про припинення роботи сесії сесія закривається.

Головуючий оголошує сесію ради закритою, після чого виконується Гімн України. На час виконання Гімну України депутати та присутні в залі встають.

2.7. Складання протоколів сесії районної ради

Після проведення сесії складається протокол сесії.

У протоколі сесії ради зазначаються наступні дані:

- найменування ради, порядковий номер сесії (в межах скликання), дата та місце проведення сесії;
- число депутатів, обраних до районної ради, число присутніх депутатів;
- порядок денний сесії, прізвище доповідача і співдоповідача по кожному питанню;
- прізвища депутатів, назва партії, групи депутатів, фракції депутатів, виступаючих в дебатах (для осіб, які не є депутатами районної ради — посади), а також депутатів, які внесли запити, тексти їх виступів;
- перелік прийнятих рішень із зазначенням числа голосів, поданих за рішення, проти та тих, хто утримався.

До протоколу сесії додаються рішення, прийняті радою, тексти доповідей і співдоповідей, письмові запити депутатів, тексти виступів депутатів (за їх бажанням), які записалися, але не виступили у зв'язку з припиненням дебатів, список відсутніх на сесії депутатів, список запрошених на сесію.

Оформлений державною мовою протокол підписує головуєчий на сесії.

Протоколи сесій ради зберігаються у керуючого справами виконавчого апарату ради.

2.8. Організація проведення пленарних засідань районної ради

2.8.1. Час і місце проведення пленарних засідань районної ради

Пленарні засідання ради, як правило, можуть розпочинатися о 10-й годині і закінчуватися о 18-й годині, якщо не буде прийняте інше рішення.

Перерва в роботі засідань робиться через кожні дві години на 20 хвилин. Перерва на обід встановлюється з 14 до 15 години.

Рада має право прийняти рішення про зміну часу проведення засідань.

Пленарні засідання проходять у сесійній залі, у якій встановлено Державний прапор. Порядок розміщення депутатів та інших присутніх у залі осіб визначається радою. Місця для депутатів відводяться в залі засідань окремо від місць для розміщення інших осіб.

2.8.2. Ведення пленарних засідань

Пленарні засідання ради веде голова ради або заступник голови чи інша особа у випадках, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴¹ та регламентом районної ради.

Головуючий на пленарному засіданні:

- 1) відкриває, веде і закриває засідання, оголошує перерви;
- 2) вносить на обговорення питання порядку денного, оголошує їх повну назву та інформує про матеріали, що надійшли до ради;
- 3) надає слово для доповіді (співдоповіді), виступу, оголошує наступного промовця;
- 4) створює рівні можливості депутатам для участі в обговоренні питань;
- 5) ставить питання на голосування, оголошує його результати;
- 6) забезпечує дотримання цього Регламенту присутніми на засіданні;
- 7) робить офіційні повідомлення, а також ті, які вважає за необхідне оголосити;
- 8) вживає заходів щодо підтримання порядку на засіданні;
- 9) має право виправляти фактичні помилки, допущені у виступах на засіданні;
- 10) здійснює інші повноваження, що впливають з чинного законодавства. Головуючий на пленарному засіданні має право ставити запитання, у першочерговому порядку, вносити пропозиції з процедурних питань щодо ходу засідання, якщо з цих питань висуваються альтернативні пропозиції, пропозиції голови ради ставляться на голосування першими.

На час доповіді, співдоповіді або виступу в дебатах головуючого, а також на час тимчасової його відсутності, ведення засідання доручається заступнику голови ради.

Головуючий на пленарному засіданні не повинен коментувати виступи промовців.

На час розгляду питання персонально щодо голови ради він звільняє місце відведене для головуючого на засіданні, а ведення засідання доручається заступнику голови ради.

2.8.3. Регламент розгляду питань на пленарному засіданні районної ради

Тривалість і регламент роботи сесії встановлюється радою, виходячи з кількості і особливостей питань, які розглядаються.

Час для доповіді, співдоповіді та заключного слова встановлюється сесією за домовленістю з доповідачем та співдоповідачем, але не більше однієї години для доповіді, 20 хвилин для співдоповіді та 5 хвилин для заключного слова. Виступаючим в обговоренні надається до 5 хвилин.

У необхідних випадках головуючий має право за згодою більшості від присутніх на сесії продовжити час для виступу.

Наприкінці пленарного засідання ради відводиться 30 хвилин для оголошення депутатами звернень, заяв, пропозицій громадян та їх об'єднань,

¹⁴¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

якщо вони мають суспільне значення; заяв від депутатських фракцій коротких (до 3 хвилин), заяв і повідомлень депутатів.

2.8.4. Порядок надання слова

Заяви про надання слова для виступу можуть подаватись головному на пленарному засіданні як у письмовій формі, так і шляхом підняття руки.

Слово для виступу особі, що не є депутатом, може бути надане головою за рішенням більшості присутніх на сесії депутатів.

Виступи проводяться тільки з трибуни або від мікрофона в сесійній залі.

Обговорення питання припиняється в разі вичерпання встановленого ліміту часу або за рішенням більшості присутніх на сесії депутатів. При порушенні питання про припинення обговорення головуєчий інформує депутатів про кількість записаних до виступу депутатів, які вже виступили, з'ясовує, хто наполягає на виступі.

Після припинення обговорення доповідач і співдоповідач мають право на заключне слово.

2.8.5. Відкритість пленарних засідань районної ради

Пленарні засідання ради є відкритими.

Відповідно до ч. 16 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴² сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації"¹⁴³.

На пленарних засіданнях ради можуть бути присутні народні депутати України, депутати інших рад, посадові особи виконавчого апарату ради, запрошені керівники підприємств, установ і організацій району та області, представники засобів масової інформації, політичних партій, громадських організацій, громадяни, представники райдержадміністрації та органів місцевого самоврядування.

Особи, які з власної ініціативи бажають бути присутніми на сесії ради, повинні не пізніше ніж за три дні до початку сесії повідомити про своє бажання голові ради. В день роботи ради зазначене питання вирішується за погодженням з радою.

Особи, присутні на пленарних засіданнях ради, повинні утримуватися від публічних проявів свого ставлення до того, що відбувається на засіданні, і не порушувати порядок. У разі порушення порядку, їх за розпорядженням голови, може бути видалено із зали, де відбувається засідання.

¹⁴² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁴³ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання більшістю голосів присутніх на пленарному засіданні депутатів.

2.8.6. Дисципліна та етика пленарних засідань

На засіданні ради **промовець не повинен вживати образливі висловлювання і непристойні та лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій.** Головуючий на засіданні має право попередити промовця про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а в разі повторного порушення позбавити його права виступу на даному засіданні.

Під час засідання депутати не повинні заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйманню виступу (вигуками, репліками, оплесками, вставанням, тощо).

Якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання, головуєчий попереджає його персонально і закликає до порядку. Після повторного попередження головуєчий за згодою більшості депутатів присутніх на пленарному засіданні може запропонувати депутату залишити залу до кінця засідання.

У разі грубого порушення дисципліни або перешкод у проведенні засідання головуєчий може оголосити перерву або закрити засідання.

Якщо промовець перевищує час, відведений для виступу, або виступає не з тих питань, з яких йому надано слово, головуєчий на засіданні **після двох попереджень позбавляє його слова.**

Якщо депутат вважає, що промовець або головуєчий на засіданні неправильно тлумачать його слова або дії, він може в письмовій формі звернутися до головуєчого з проханням надати йому слово для пояснень чи зауважень. За таким зверненням головуєчий надає депутатові слово відразу або в кінці обговорення, але до голосування.

2.8.7. Процедура прийняття рішень районною радою

Рішення ради з будь-якого питання приймаються на її пленарному засіданні після обговорення шляхом голосування.

Рішення ради може прийматися без обговорення, якщо проти цього не виступає жоден депутат, присутній на засіданні.

Рада приймає рішення з дотриманням наступного порядку:

- 1) прийняття проекту рішення за основу;
- 2) голосування пропозицій і поправок;
- 3) виступи з мотивів голосування;
- 4) прийняття рішення в цілому.

Рішення ради в межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (крім рішень з процедурних питань та з питань порядку денного), приймаються, якщо за них проголосувала більшість загального (кількісного) складу ради.

Двома третинами голосів депутатів загального (кількісного) складу ради приймаються рішення:

а) про звільнення голови ради;

б) інші рішення, якщо цього вимагають закони України.

2.8.8. Право ухвального голосу

Право ухвального голосу мають депутати ради.

Кожен депутат ради має право одного голосу і голосує особисто. Голосування за інших депутатів не дозволяється.

Депутат має право голосувати «за», «проти», «утримався».

2.8.9. Підрахунок голосів

Для проведення таємного голосування та визначення його результатів районна рада обирає відкритим голосуванням з числа депутатів більшістю голосів від присутніх на пленарному засіданні депутатів лічильну комісію.

До складу лічильної комісії обираються депутати ради в кількості не більше одного від партії (депутатської групи, депутатської фракції).

У лічильну комісію не можуть входити депутати, кандидатури яких висунуті для обрання чи відносно яких порушується питання щодо дострокового припинення їх повноважень.

Лічильна комісія обирає зі свого складу голову і секретаря комісії. Рішення лічильної комісії приймаються більшістю голосів членів комісії і затверджуються радою.

2.8.10. Поіменне голосування

Поіменне голосування проводиться за пропозицією депутатів, якщо воно підтримане не менш ніж однією третиною присутніх на пленарному засіданні депутатів ради.

Поіменне голосування проводиться шляхом опитування депутатів ради головуючим на пленарному засіданні в порядку, визначеному алфавітним списком.

2.8.11. Таємне голосування

Таємне голосування проводиться за пропозицією будь-кого з депутатів чи депутатських фракцій, підтриманою більшістю присутніх на пленарному засіданні депутатів.

Таємне голосування обов'язково проводиться у випадках, передбачених пунктами 1, 29, 31 частини першої статті 43 та статтями 55, 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴⁴.

Організація і проведення таємного голосування покладається на лічильну комісію, обрану спеціально для проведення таємного голосування.

¹⁴⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170

Лічильна комісія визначає час, місце і порядок організації голосування, доводить їх до відома всіх депутатів.

Перед початком голосування лічильна комісія:

- 1) визначає зміст і форму бюлетенів, організує їх виготовлення;
- 2) перевіряє наявність умов для таємного голосування;
- 3) опечатує або пломбує скриньку для таємного голосування.

Лічильна комісія забезпечує умови для додержання таємниці голосування.

Процедура таємного голосування має бути такою, що унеможлиблює застосування технологій контролю за волевиявленням депутатів (нанесення різними способами різних позначок по бланках бюлетенів, винесення і передавання бюлетенів іншим особам тощо).

Результати таємного голосування лічильна комісія заносить до протоколу, який підписують усі її члени.

Про результати таємного голосування голова лічильної комісії або уповноважений нею член доповідає на пленарному засіданні, відповідає на запитання депутатів.

Рада затверджує протокол лічильної комісії більшістю голосів депутатів, присутніх на сесії, після чого головуючий на пленарному засіданні оголошує прийняте за результатами таємного голосування рішення.

2.8.12. Прийняття рішень з процедурних питань

Рішення з процедурних питань (спосіб голосування, зміна черговості розгляду питань, надання слова особі, що не є депутатом, продовження часу виступу тощо) **приймаються, якщо за них проголосувало більше половини присутніх на пленарному засіданні депутатів**, за винятком випадків, передбачених у регламенті районної ради.

2.8.13. Пропозиції до проектів рішень

Пропозиції до проектів рішень подаються через секретаріат сесії головуючому в письмовій формі, або усно з наступним письмовим оформленням, редакційні правки — усно або письмово і ставляться на голосування.

Доповідачі (співдоповідачі) мають право на короткий коментар пропозицій до проектів рішень з питань, що були предметом їхньої доповіді (співдоповіді).

Пропозиція вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість депутатів від загального (кількісного) складу ради.

Проекти рішень, при розгляді яких радою були внесені поправки і доповнення, доопрацьовуються їх розробниками з урахуванням проголосованих і прийнятих поправок і доповнень.

2.8.14. Підписання рішень районної ради

Прийняті радою рішення підписуються головою ради, у разі його відсутності — заступником голови ради, а у випадку, передбаченому частинами восьмою, десятою статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴⁵, — депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні.

2.8.15. Набрання чинності рішеннями районної ради

Рішення ради набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо інше не встановлено рішенням.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено іншого строку введення цих рішень у дію.

2.8.16. Оприлюднення рішень районної ради

Рішення ради надсилається відповідним підприємствам, організаціям, установам, посадовим особам не пізніше як у десятиденний строк після їх прийняття.

Рішення, що мають обов'язковий характер для всіх членів територіальних громад району, доводяться до відома громадян через засоби масової інформації або у будь-який інший спосіб.

2.8.17. Контроль за виконанням рішень районної ради

Контроль за виконанням рішень ради згідно зі статтею 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴⁶ покладається на постійні комісії, що визначаються окремим пунктом у прийнятих рішеннях. Організаційну та методичну роботу щодо здійснення контролю за виконанням рішень ради постійними комісіями забезпечує заступник голови ради.

Заступник голови:

- 1) у 15-денний термін з дня проведення сесії направляє в постійні комісії прийняті рішення для обліку і формування контрольних справ;
- 2) станом на перше число першого місяця кожного кварталу надає постійним комісіям перелік рішень ради, що знаходяться на її контролі;
- 3) до 10 числа місяця після закінчення кварталу, або в терміни, визначені рішенням, виконання якого контролюється, організовує надання постійним комісіям інформації про стан виконання рішень ради;
- 4) організовує за пропозиціями постійних комісій підготовку проектів рішень до розгляду радою про зняття рішень з контролю.

¹⁴⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170

¹⁴⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ РАЙОННОЇ РАДИ

3.1. Порядок організації роботи виконавчого комітету районної ради

Враховуючи положення статті 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴⁷, організація роботи виконавчого комітету здійснюється шляхом проведення:

- Засідань виконавчого комітету.
- Оперативних нарад голови районної ради з його заступниками, керівниками структурних підрозділів, керівниками підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, з питань, віднесених до компетенції виконавчого комітету.
- Нарад-семінарів голови районної ради, заступників голови, керуючого справами виконавчого комітету, які скликаються ними відповідно до розподілу функціональних обов'язків.
- Засідань комісій, створених виконавчим комітетом для координації дій та організації роботи в тій чи іншій сфері (галузі), виконання повноважень виконавчого комітету.
- Загальноміських та районних заходів чи зібрань (референдумів, громадських слухань, конференцій, зборів, сходів, круглих столів, прямих ліній тощо).
- Створення комісій та робочих груп із спеціалістів структурних підрозділів виконавчого комітету, із залученням спеціалістів підприємств, установ та організацій, керівників і членів політичних партій, громадських об'єднань, членів територіальної громади для вивчення питань і підготовки пропозицій керівництву районної ради та проектів рішень виконавчого комітету, виконання інших доручень.
- Видання розпоряджень та доручень голови районної ради, розпорядчих документів керівників виконавчих органів для виконання своїх функціональних повноважень, а також організації виконання розпорядчих документів органів вищого рівня, тощо.

3.2. Планування роботи

Планування роботи виконавчого комітету є одним із засобів організаційного забезпечення його діяльності.

Планування здійснюється, виходячи з основних напрямків державної політики, повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴⁸ та програми соціально-економічного розвитку району, цільових районних програм та заходів, плану роботи районної ради.

Перспективний план роботи виконавчого комітету складається на рік, подається на розгляд виконкому не пізніше як за 15 днів до початку року та містить такі розділи:

¹⁴⁷ Там же

¹⁴⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170

Питання для розгляду на засіданнях виконавчого комітету.

Перелік пріоритетних напрямків діяльності виконавчих органів районної ради згідно наданих повноважень.

Проект перспективного плану роботи виконавчого комітету розробляються організаційним відділом з урахуванням пропозицій постійних комісій, утворених радою та виконкомом, депутатів, управлінь, відділів та служб виконавчого комітету, членів виконавчого комітету, погоджених із заступником голови районної ради, заступником голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів, керуючим справами виконавчого комітету і подається для затвердження на засідання виконавчого комітету.

Рішення виконавчого комітету про затвердження плану роботи виконкому доводиться завідувачем організаційного відділу до виконавців та оприлюднюється на офіційному веб-сайті районної ради завідувачем аналітично-інформаційного відділу невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня його прийняття.

Контроль за виконанням плану роботи виконавчого комітету здійснює керуючий справами виконавчого комітету.

Оперативне планування роботи, підведення підсумків роботи структурних підрозділів проводиться щотижнево у формі апаратної наради при голові районної ради. У нараді приймають участь заступник голови районної ради, заступник голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів, керуючий справами виконавчого комітету. У випадку проведення розширених нарад коло учасників визначається додатково.

При проведенні нарад, семінарів, конференцій та інших масових заходів розробляються плани їх проведення, які подаються на затвердження голові районної ради чи його заступникам згідно з розподілом функціональних обов'язків не пізніше як за 2 – 5 днів до їх проведення.

3.3. Підготовка та проведення засідання виконавчого комітету, прийняття рішень

Основною формою роботи виконавчого комітету районної ради є його засідання, які скликаються головою районної ради.

Засідання виконавчого комітету проводяться, як правило, у другий та четвертий четвер кожного місяця. За необхідності скликаються позачергові засідання виконкому.

Початок засідань виконкому, як правило, у другій половині дня.

Засідання виконавчого комітету є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини членів виконавчого комітету від загального його складу.

Члени виконавчого комітету зобов'язані брати участь у його засіданнях, а якщо з поважних причин такої можливості немає – про це повідомляється голова районної ради або заступник голови районної ради.

Засідання виконкому проводяться гласно, із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством.

Протоколи виконкому є відкритими, оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Присутність запрошених осіб відповідно до списку, що додається до проекту рішення, ознайомлення їх з проектом рішення забезпечують управління, відділи та служби, відповідальні за підготовку питань на засідання виконкому. Можуть бути запрошені голови або члени постійних комісій районної ради, що мають відношення до питань, які вносяться на обговорення згідно з планом роботи.

Засідання виконавчого комітету здійснюється відповідно до порядку денного, який формує загальний відділ за погодженням із керуючим справами виконавчого комітету. Не пізніше, як за 5 днів до засідання, порядок денний з проектами рішення, матеріалами подається голові районної ради та оприлюднюється на сайті виконкому. В кінці засідання головуєчий інформує про розпорядження голови районної ради, видані в період між засіданнями виконавчого комітету.

Включення до порядку денного питань безпосередньо на засіданні виконкому є винятковим. Члени виконавчого комітету, які вносять пропозиції щодо внесення змін до порядку денного, подають обґрунтування змін на розгляд головуєчого на засіданні виконкому. Остаточне рішення про зміни до порядку денного засідання виконкому приймається головуєчим.

В окремих випадках засідання виконавчого комітету може бути закритим. Рішення з цього питання приймається більшістю від складу присутніх членів виконавчого комітету. Засідання виконавчого комітету оформлюється у вигляді протоколу.

Оформлені протоколи не пізніше як за 10 днів після засідання виконавчого комітету подаються на підпис голові районної ради.

3.4. Підготовка проектів рішень

Офіційним актом, який приймається на засіданні виконавчого комітету, є рішення, що має відповідні реквізити.

Рішення приймаються на виконання Указів Президента України, Постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, рішень міської та обласної рад, а також відповідно до плану роботи виконавчого комітету, за пропозиціями постійних комісій, виконавчих органів районної ради, підприємств, установ, організацій та громадян.

Проекти рішень розробляються керівниками структурних підрозділів згідно з плаому роботи виконавчого комітету, за дорученнями голови районної ради або в ініціативному порядку – заступником голови районної ради, заступником голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів та керуючим справами відповідно до розподілу обов'язків.

Контроль за підготовкою проектів рішень на розгляд виконавчого комітету, їх доопрацюванням, покладається на заступника голови районної ради, заступника голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів

та керуючого справами виконавчого комітету відповідно до розподілу обов'язків.

Проекти рішення на звороті останньої сторінки повинні містити реквізити:

- «Рішення підготував» (посада, прізвище, підпис керівника підрозділу, який подає документ на розгляд),

- «Погоджено» (візи заступника голови районної ради, заступника голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів згідно з розподілом обов'язків, керуючого справами, завідувача загального відділу, завідувача юридичного відділу).

Проекти рішень, які містять доручення підприємствам, організаціям, установам повинні бути завізовані їх керівниками в обов'язковому порядку.

Проекти рішень повинні бути короткими і не перевищувати за обсягом, як правило, 2 – 3 друкованих сторінок, інформація або довідки – 4 друкованих сторінок. До них додаються: список запрошених осіб та необхідні документи, передбачені законодавством.

Для підготовки проектів рішень виконавчого комітету з планових питань (у разі необхідності) створюється робоча група, склад якої затверджується головою районної ради. До її складу входять депутати районної ради, працівники виконавчого комітету та інші. Для детального вивчення питання розробляється пам'ятка або перелік питань, на які необхідно звернути особливу увагу.

Персональну відповідальність за підготовку проектів рішень та наявність необхідних документів, на підставі яких пропонується прийняти рішення, несуть керівники управлінь, відділів та служб виконавчого комітету.

У разі незгоди чи наявності зауважень посадової особи до проекту рішення або окремих його пунктів, додається довідка з обґрунтуванням неузгодженостей.

Підготовлені проекти рішень виконавчого комітету подаються особами, відповідальними за підготовку питань, у загальний відділ не пізніше ніж за 5 календарних днів до засідання виконавчого комітету.

Разом із проектами рішень виконавчого комітету у загальний відділ передаються первинні документи, на підставі яких вони приймаються, а також подається список запрошених на засідання виконавчого комітету осіб. У проектах рішень обов'язково вказується розсилка рішень.

Проекти рішень виконавчого комітету, інші документи подаються для попереднього ознайомлення членам виконавчого комітету не пізніше, як за три дні до його засідання, члени виконкому можуть вносити до них зміни і доповнення.

Рішення приймаються або відхиляються виконавчим комітетом з усіх питань із урахуванням змін і доповнень до проектів.

Проекти рішень, що вимагають оперативного вирішення, з дозволу голови районної ради або у разі його відсутності - заступника голови районної

ради – можуть бути внесені на розгляд виконкому в день його засідання або прийняті в робочому порядку шляхом опитування за наявності підписів більшості членів виконавчого комітету від загального його складу.

Доповнення до проекту рішення виконавчого комітету, включеного в порядок денний засідання виконкому, візується виконавцем, погоджується із куратором, юридичним відділом, керуючим справами і разом з первинними документами подається в загальний відділ.

3.5. Прийняття рішень

З усіх питань порядку денного з урахуванням змін і доповнень до проектів, які виникли в процесі обговорення, на своєму засіданні виконавчий комітет відкритим голосуванням, більшістю голосів від його загального складу, приймає рішення, що є обов'язковим для виконання.

Рішення виконавчого комітету можуть прийматися без обговорення, якщо до проекту рішення не надійшло зауважень і на цьому не наполягає ніхто із членів виконавчого комітету.

У разі незгоди голови районної ради з рішенням виконавчого комітету районної ради, він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та винести це питання на розгляд ради.

У разі необхідності виконавчий комітет може вносити доповнення, зміни та відмінати окремі пункти до раніше прийнятих рішень.

Рішення виконавчого комітету, прийняті з урахуванням висловлених у ході обговорення зауважень, протягом 3-х днів доопрацьовуються виконавцями і передаються на підпис голові районної ради. Рішення виконкому підписує голова районної ради, додатки до рішень – керівники структурних підрозділів, які їх готують.

Підписані рішення виконавчого комітету реєструються в загальному відділі в спеціальному журналі шляхом зазначення дати та присвоєння порядкового реєстраційного номера. Порядкова індексація рішень здійснюється в межах календарного року. Датою реєстрації рішення виконкому є дата його прийняття.

Копії рішень виконавчого комітету тиражуються згідно з реєстром розсилки і не пізніше п'яти робочих днів, не враховуючи дня проведення виконкому, після їх прийняття надсилаються відповідальною особою, яка підготувала рішення виконавцям як акти, обов'язкові для виконання.

Контроль за виконанням рішень виконавчого комітету здійснюють зазначені в них посадові особи, а оперативний контроль, аналіз повноти їх виконання, підготовку аналітичних інформацій щодо реалізації рішень за звітний період забезпечують керівники структурних підрозділів.

Доручення голови районної ради, надані в ході засідання виконавчого комітету, оформлюються загальним відділом і доводяться до виконавців.

За необхідності, виконавці розробляють заходи щодо виконання рішень, які погоджуються з керівником, на якого покладено контроль за їх виконанням.

Рішення виконавчого комітету районної ради **набирають чинності з моменту їх прийняття та підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті** районної ради протягом п'яти робочих днів з прийняття рішення, за виключенням інформації з обмеженим доступом.

3.6. Відміна рішень виконавчого комітету та розпоряджень голови районної ради

Підставою для відміни рішення виконавчого комітету, розпорядження голови районної ради є:

визнання недійсним (не чинним) на підставі рішення суду.

визнання недійсним (незаконним) на підставі внесеного протесту.

3.7. Порядок підготовки та прийняття розпоряджень голови районної ради

З метою оперативного вирішення питань пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності району, кадрових питань тощо, **голова районної ради** в межах своїх повноважень **видає розпорядження.**

Проекти розпоряджень голови районної ради та додатки до них **готують** структурні підрозділи виконавчого комітету з питань, що належать до їх обов'язків.

Проекти розпоряджень голови районної ради **візують заступник голови районної ради, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючий справами відповідно до розподілу обов'язків, керівник юридичного підрозділу, керівники структурних підрозділів, які готували документи.**

У розпорядженні голови районної ради **зазначаються конкретні терміни реалізації** намічених завдань, **відповідальні за його виконання та контроль.**

Розпорядження підписує голова районної ради, **а в разі його відсутності – заступник голови районної ради.**

Додатки до розпоряджень голови районної ради підписує керівник структурного підрозділу.

Підписані розпорядження голови районної ради реєструються у загальному відділі. Датою розпорядження є дата його підписання. Порядкова індексація розпорядження здійснюється протягом календарного року.

Відповідальні за підготовку розпорядження тиражують підписані розпорядження, передають у загальний відділ для оформлення копій та впродовж 2 – 3 днів надсилають їх виконавцям.

3.8. Доручення голови районної ради

Головою районної ради на оперативних нарадах **даються доручення** посадовим особам виконавчого комітету районної ради.

Доручення голови районної ради **оформлюються протоколом.** *Оформлений протокол наради підписується керуючим справами виконавчого*

комітету. Доручення друкуються на бланках встановленого зразка і направляються виконавцям наступного дня після наради.

Доручення знімаються з контролю особисто головою районної ради. Підставою для зняття з контролю є ґрунтовна письмова інформація виконавця, яка подається голові районної ради.

Якщо виконати завдання у визначений термін неможливо, виконавець подає на ім'я голови районної ради доповідну записку з обґрунтуванням причин, пропонує новий термін, який необхідний для виконання доручення.

3.9. Проведення юридичної експертизи проектів нормативних документів

Усі проекти рішень виконавчого комітету, розпоряджень голови районної ради та інші акти (статути, угоди, контракти тощо), які готують структурні підрозділи виконавчого комітету (надалі проекти) подають на розгляд органу, уповноваженому приймати рішення, або голові районної ради, підлягають впродовж не більше 2 днів до включення до порядку денного спеціальному редагуванню та обов'язковій експертизі юридичним відділом на відповідність вимогам чинного законодавства.

Проекти рішення виконавчого комітету повинні подаватися безпосереднім виконавцем з усіма первинними документами.

У проекті обов'язково вказуються норми законодавчого акту, на підставі якого приймається рішення.

Проекти рішень виконавчого комітету подаються до юридичного відділу не пізніше, як за шість календарних днів до його засідання.

У разі невідповідності проекту вимогам чинного законодавства, і якщо внесені до нього юридичним відділом зауваження не враховано, юридичний відділ подає письмовий висновок із пропозиціями щодо законного вирішення відповідного питання для прийняття остаточного рішення уповноваженим органом.

Завідувач юридичного відділу (або працівник відділу у разі його відсутності) візують проекти рішень за наявності віз керівників структурних підрозділів, які готують рішення.

Прийняття нормативного документа без попереднього розгляду юридичним відділом не допускається.

3.10. Контроль за виконанням нормативно-правових актів та розпорядчих документів

Посадові особи районної ради та її виконавчих органів на виконання повноважень, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁴⁹ здійснюють у плановому порядку чи за зверненнями громадян перевірки з питань дотримання чинного законодавства в діяльності керівників підприємств, установ та організацій, незалежно від форм

¹⁴⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170

власності, з питань, віднесених до компетенції ради, одержують від них відповідну інформацію.

Керівники структурних підрозділів виконавчого комітету, у разі виявлення ними порушень чинного законодавства в діяльності керівників підприємств, установ і організацій, подають свої висновки і пропозиції, узгоджені з юридичним відділом та з відповідним заступником голови районної ради, для вживання заходів.

У разі, коли про порушення чинного законодавства органами чи посадовими особами повідомляється в депутатських запитах, зверненнях юридичних чи фізичних осіб, голова районної ради або його заступники за розподілом обов'язків дають письмове доручення щодо перевірки вказаних порушень і за її наслідками приймають відповідне рішення.

Контроль за виконанням вказівок і доручень, які містяться в нормативно-розпорядчих документах, що надходять до районної ради від центральних та місцевих органів виконавчої влади здійснюють заступник голови районної ради, заступник голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами виконавчого комітету згідно з розподілом обов'язків та повноважень та керівники структурних підрозділів.

Контроль за виконанням документів органів вищого рівня, інших службових документів, рішень районної ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови районної ради здійснюється заступником голови районної ради, заступником голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів, керуючим справами згідно з розподілом функціональних обов'язків та призначених виконавців.

Документи органів вищого рівня без винятку реєструються працівником загального відділу в день їх надходження і передаються на розгляд голові районної ради, а в разі його відсутності – заступнику голови районної ради.

На всіх розглянутих документах голова районної ради або його заступник пише резолюцію. На одному документі не повинно бути більше однієї резолюції.

З резолюцією документ впродовж дня доводиться до відома виконавця, який розписується в журналі та ставить дату. Якщо в резолюції вказано декілька виконавців, то координація цієї роботи здійснюється особою, що зазначена першою, і їй надається право уточнення завдання, скликання співвиконавців на нараду, здійснення додаткових перевірок, підпису відповідей, узагальнюючих матеріалів, звітів, інформацій про виконання документа.

Терміни виконання вказуються в документах або встановлюються головою районної ради та його заступниками в резолюціях.

Термін виконання може бути продовжений особами, які його встановили. Продовження терміну виконання повинно бути оформлено відразу ж після отримання документа або не пізніше, як за три дні до закінчення встановленого терміну виконання.

Відповідальність за виконання документів несуть посадові особи, яким це доручено.

На виконання нормативних документів органів вищого рівня можуть прийматися рішення, розпорядження, готуватися звіти та інформації.

Інформації та звіти про хід виконання контрольних документів підписують особи, на яких покладено контроль за виконанням.

Якщо в процесі виконання рішень виконавчого комітету, розпоряджень голови районної ради з'ясувалося, що виконати їх у встановлені терміни неможливо, особа, на яку покладено контроль, вносить пропозицію щодо продовження терміну з письмовим обґрунтуванням причин.

Рішення виконавчого комітету, розпорядження голови районної ради знімаються з контролю лише після повного виконання всіх поставлених завдань.

Рішення виконавчого комітету районної ради знімаються з контролю після розгляду інформації про хід його виконання на засіданні виконавчого комітету районної ради, про що приймається відповідне рішення, або резолюцією голови районної ради на підсумковій інформації, що підписується особою, на яку було покладено контроль.

Для перевірки стану справ щодо виконання рішення виконавчого комітету та підготовки проекту рішення про зняття його з контролю у разі потреби розпорядженням голови районної ради може створюватись комісія, до складу якої включаються спеціалісти та працівники структурних підрозділів, що можуть об'єктивно оцінити стан справ, депутати районної ради тощо.

Документи органів вищого рівня вважаються виконаними лише тоді, коли всі порушені в них питання вирішені і дана вичерпна письмова відповідь по суті.

Після виконання документи знімаються з контролю, про що робиться відповідна відмітка.

3.11. Організація прийому громадян та порядок розгляду їх звернень

Робота із зверненнями громадян у виконавчому комітеті здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян»¹⁵⁰, діловодство з цих питань – відповідно до вимог Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.97 р. № 348¹⁵¹.

¹⁵⁰ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1996. – № 47. – Ст.256.

¹⁵¹ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 // Урядовий кур'єр від 29.05.1997

Прийом громадян головою районної ради, заступником голови районної ради, керуючим справами виконавчого комітету та керівниками структурних підрозділів здійснюється згідно з графіком, затвердженим головою районної ради, який оприлюднюється на інформаційних стендах виконавчого комітету та офіційному веб-сайті.

Організаційно-технічне забезпечення роботи із зверненнями громадян, особистого їх прийому забезпечується загальним відділом.

Головний спеціаліст по роботі із зверненнями громадян загального відділу здійснює попередню співбесіду з громадянами, запис їх на прийом до голови районної ради та його заступників, відбір необхідних для прийому документів, заводить картку прийому громадян, організовує і забезпечує прийом громадян.

Керівниками структурних підрозділів прийом проводиться без попереднього запису.

Контроль за виконанням доручень, даних керівництвом виконавчого комітету на прийомі, здійснює головний спеціаліст по роботі із зверненнями громадян загального відділу.

Виконавці інформують особу, що вела прийом громадян, та громадянина про стан розгляду та прийняте рішення з порушених на прийомі питань.

Письмові звернення громадян реєструються в день їх надходження. На кожне звернення оформлюються контрольна-реєстраційна та предметна картки встановленого зразка. Після чого звернення передаються на розгляд голові районної ради, заступнику голови районної ради, заступнику голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів, керуючому справами виконавчого комітету відповідно до розподілу обов'язків.

Звернення розглядаються головою районної ради в день їх подання. В окремих випадках вони можуть бути на розгляді довше, але не більше 3-х днів.

Розглянуті головою районної ради звернення через загальний відділ передаються виконавцям у той же день під розписку. Оригінал звернення передається особі, що зазначена в резолюції першою. Якщо виконання порушених у зверненнях питань доручається кільком виконавцям, то координація і узагальнення цієї роботи здійснюється особою, зазначеною першою. Відповідь візують усі виконавці.

Звернення колективні, повторні, інвалідів Великої Вітчизняної війни, інвалідів загального захворювання, багатодітних сімей та інші, де цього вимагає резолюція керівництва, беруться на контроль.

Контроль виконання доручень керівництва виконавчого комітету щодо звернень громадян здійснюється загальним відділом. У разі потреби відділом надаються роз'яснення громадянам з порушених питань.

Звернення, на які даються проміжні відповіді, з контролю не знімаються. Контроль завершується тільки після вирішення питання по суті. Рішення про зняття з контролю звернення приймають посадові особи, які прийняли рішення про взяття на контроль.

Якщо голова районної ради або інша керівна особа районної ради вважає проведену роботу достатньою, то на примірнику відповіді робиться запис “До справи”, підписується і зазначається дата.

Звернення з усіма документами про його розгляд повертаються до загального відділу для формування банку даних та подальшого зберігання впродовж 5 років.

Відповідальність за збереження матеріалів звернень, які зняті з контролю, несуть працівники загального відділу.

Завідувач загального відділу щорічно готує звіти, щомісячно готує інформацію про розгляд звернень громадян. Негайно інформує керуючого справами виконавчого комітету про порушення термінів розгляду звернень окремими виконавцями.

3.12. Організація роботи з кадрами

Організація кадрової роботи в районній раді здійснюється відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁵², «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹⁵³, «Про державну службу»¹⁵⁴, «Про запобігання корупції»¹⁵⁵, «Про очищення влади»¹⁵⁶, «Про оплату праці»¹⁵⁷, «Про охорону праці»¹⁵⁸, «Про відпустки»¹⁵⁹, «Про соціальний діалог в Україні»¹⁶⁰ та інших нормативно-правових актів з питань проходження державної служби.

Відповідно до прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹⁶¹, дія Закону України "Про державну службу"¹⁶² поширюється на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹⁶³, цьому Закону та іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування.

¹⁵² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁵³ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – Ст. 175.

¹⁵⁴ Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993 — 1993 р. – № 52. – С. 490.

¹⁵⁵ Про запобігання корупції : Закон від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 49. – ст. 2056.

¹⁵⁶ Про очищення влади : Закон від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

¹⁵⁷ Про оплату праці : Закон від 24.03.1995 № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 17. – Ст.121.

¹⁵⁸ Про охорону праці : Закон від 14.10.1992 № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 49. – Ст.668.

¹⁵⁹ Про відпустки : Закон від 15.11.1996 № 504/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 2. – Ст. 4.

¹⁶⁰ Про соціальний діалог в Україні : Закон від 23.12.2010 № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 28. – Ст.255.

¹⁶¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – Ст. 175.

¹⁶² Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993 — 1993 р. – № 52. – С. 490.

¹⁶³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Прийняття на службу та звільнення із служби у виконавчому комітеті посадових осіб, службовців та працівників здійснюється шляхом призначення та звільнення розпорядженням голови районної ради.

Прийняття на службу до виконавчого комітету здійснюється відповідно до ст.10 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”¹⁶⁴.

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу до виконавчого комітету, складають Присягу.

Посадові особи виконавчого комітету у своїй діяльності суворо дотримуються Конституції України, Законів України, Указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, рішень районної ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови районної ради, нормативних документів органів державної виконавчої влади в частині делегованих повноважень.

3.13. Організація діловодства

Організація роботи з документами в раді та її виконавчому комітеті здійснюється відповідно до Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242¹⁶⁵.

3.14. Організація роботи постійних і тимчасових комісій, утворених виконавчим комітетом районної ради

Для виконання окремих завдань у межах повноважень, передбачених законодавством, координації роботи структурних підрозділів виконавчого комітету, підприємств, установ і організацій у процесі реалізації розроблених радою програм, здійснення контрольних функцій, комплексних перевірок стану справ у тій чи іншій сфері господарювання та на виконання нормативних документів органів влади виконавчим комітетом та головою районної ради можуть утворюватися постійні чи тимчасові комісії.

Персональний склад комісій погоджується з заступником голови районної ради, заступником голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів, керуючим справами виконавчого комітету згідно з розподілом обов’язків, після чого він разом з проектом відповідного рішення чи розпорядження подається на розгляд виконавчого комітету або затвердження голові районної ради.

Якщо комісія утворюється на тривалий період для виконання завдань, що носять багаторазовий характер, то в цьому випадку розробляється і

¹⁶⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – Ст. 175.

¹⁶⁵ Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242 // Урядовий кур’єр від 27.12.2011. – № 242.

затверджується Положення про комісію органом або посадовою особою, які її утворили.

При утворенні тимчасової комісії її завдання та повноваження визначаються в документі про її утворення.

Результати роботи комісій (їх засідань) оформлюються протоколами. Обов'язки ведення протоколу покладається на секретаря комісії.

Прийняті комісіями рішення носять рекомендаційний характер. За результатами розгляду в комісіях тих чи інших питань можуть прийматися рішення виконавчого комітету або видаватися розпорядження голови районної ради.

Організаційне забезпечення роботи комісії та контроль за виконанням прийнятих нею рішень чи рекомендацій покладається на заступника голови районної ради, заступника голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів, керуючого справами виконавчого комітету, відповідального за питання, з якого утворена комісія.

3.15. Порядок висвітлення роботи в засобах масової інформації

Засоби масової інформації відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування. Право висвітлення і коментування діяльності органів місцевого самоврядування гарантується Конституцією¹⁶⁶, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁶⁷, Законом України «Про інформацію»¹⁶⁸, Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»¹⁶⁹ та іншими законами України.

Закон України «Про інформацію» визначає інформацію органів місцевого самоврядування одним з основних об'єктів інформаційних відносин у суспільстві та державі (ст.21)¹⁷⁰, а обов'язок цих органів інформувати про свою діяльність і прийняті рішення (ст.10)¹⁷¹ як гарантію права на інформацію (Конституція України, ст.34)¹⁷².

Висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні - одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого

¹⁶⁶ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹⁶⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁶⁸ Про інформацію: Закон України 2.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст.650

¹⁶⁹ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 49. – Ст. 299.

¹⁷⁰ Про інформацію: Закон України 2.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст.650

¹⁷¹ Там же

¹⁷² Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів (ст.1)¹⁷³.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю»¹⁷⁴, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес.

Офіційні повідомлення засобам масової інформації про діяльність структурних підрозділів виконавчого комітету мають право надавати керівники структурних підрозділів виконавчого комітету за погодженням з заступником голови районної ради, заступником голови районної ради з питань діяльності виконавчих органів та керуючим справами виконавчого комітету.

Інформування громадськості про діяльність районної ради її виконавчого комітету здійснюється структурним підрозділом виконавчого комітету районної ради. Який відповідає за зв'язки із засобами масової інформації.

¹⁷³Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР).– 1997. – № 49. – Ст. 299.

1. ¹⁷⁴Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 16, ст.93

ГЛОСАРІЙ

територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;

адміністративно-територіальна одиниця - область, район, місто, район у місті, селище, село;

місцевий референдум - форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;

загальні збори - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення;

представницький орган місцевого самоврядування - виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення;

районні та обласні ради - органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст;

загальний склад ради - кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону;

склад ради - кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку;

правомочний склад ради - кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради;

виконавчі органи рад - органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами;

органи самоорганізації населення - представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста;

посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету;

делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження

органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад;

право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;

бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування;

районний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;

обласний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;

поточний бюджет - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків;

бюджет розвитку - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази;

мінімальний бюджет місцевого самоврядування - розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою;

мінімальний рівень соціальних потреб - гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України;

самооподаткування - форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

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 - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Основні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;

сільську, селищну, міську раду;

сільського, селищного, міського голову;

виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

старосту;

районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

В. А. Гошовська, Т. І. Сущенко, А. П. Лелеченко

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ МІСЬКОГО ГОЛОВИ

Навчально-методичні матеріали

*Схвалено Науково-методичною радою
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 48 від 18 травня 2015 р.)*

А в т о р и:

В. А. Гошовська, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України;

Т. І. Сущенко, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри управління навчальним закладом і педагогіки вищої школи Інституту управління Класичного приватного університету, заслужений працівник освіти України;

А. П. Лелеченко, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України.

Р е ц е н з е н т и:

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, заслужений економіст України;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Актуальність навчальної дисципліни пов'язана із всебічним вивченням цілісної моделі інституту міського голови в системі місцевого самоврядування України як головної посадової особи територіальної громади міста з точки зору забезпечення прав і законних інтересів громадян, а також висвітленням сучасних протиріч у розумінні багатьох питань організації діяльності міського голови, що негативно впливає на процес становлення демократичного місцевого самоврядування.

УДК 352.07/.08

- © Гошовська В. А., Сущенко Т. І., Лелеченко А. П., 2015
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

ВСТУП

Навчальна дисципліна “Організація роботи міського голови” належить до програми підготовки та перепідготовки слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

На сучасному етапі розбудови України з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Феномен Євромайдану окреслив європейський вибір населення України, що актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. А отже, урахування проблем в організації діяльності міського голови є складовою проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка відіграє важливу роль у загальній структурі управління державою. Ця необхідність зумовлена перш за все тим, що міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста, а міст в Україні нараховується близько 500, в яких проживає більше 30 млн. громадян (2/3 населення України). Міський голова здійснює вплив на організацію життєдіяльності як всього населення міста, так і окремої людини; несе відповідальність за здійснення делегованих органами державної влади повноважень, які становлять більшість від загального обсягу повноважень виконавчого комітету міської ради; займає одну з ключових посад в організації міської ради та її структурних підрозділів. Практика діяльності міського голови сьогодні багато в чому свідчить про невідповідність існуючих відносин тим ідеям місцевого самоврядування, які закріплені в Конституції України 1996 року.

Представляється доцільним більш докладно розглянути організацію діяльності міського голови оскільки ці питання постійно знаходяться у центрі уваги практично всіх вищих органів державної влади. Зокрема, одним із головних питань політичної реформи постає реформа місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи місцевого самоврядування, наближення його національної моделі, у якій роль керівника місцевого самоврядування має важливе політико-правове та соціально-економічне значення, до міжнародних стандартів.

Тому в умовах здійснюваної в Україні адміністративно-територіальної реформи, складовою частиною якої виступає реформа місцевого самоврядування, блок питань про визначення та належну нормативну регламентацію правового статусу міського голови є одним із актуальних завдань.

Коли кожна держава складається з громад – сільських чи міських... – то перша і найголовніша задача тих, хто управляють державою... – добре упорядкувати і мудрими справами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада не впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що їй увесь побудований на ній порядок... державний не може бути тривкий.

Іван Франко¹⁷⁵

Поняття посади міського голови та його місце в системі місцевого самоврядування України

Із запровадженням в Україні інституту місцевого самоврядування функції здійснення виконавчої влади на місцях реалізуються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування (зокрема, виконавчими комітетами місцевих рад), що не входять до структури державної влади проте, здійснюють владно-управлінські функції, які за своїми змістовними ознаками є однорідними. Як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, визначеність у законі меж діяльності. Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків.

Згідно з Конституцією 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 та законів України.

Відповідно до Конституції України Законом України від 21 травня 1997 року “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон) визначено поняття місцевого самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Крім того, Закон визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, засади його організації та функціонування, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування в Україні є одним з основних елементів змісту організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

¹⁷⁵ Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Зібр.творів: У 50 т. - К.,1985. - Т.44 кн.1. - С.175.

Систему місцевого самоврядування можна розглядати як систему взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з іншими органами влади та управління.

Згідно із Законом система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону можуть утворюватися районні в містах ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування на рівні міста займає міський голова. Він вирішує переважну більшість питань, що виникають у процесі життєдіяльності населення.

Міський голова – є одноосібним представником та головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Як і депутати представницьких органів місцевого самоврядування, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Вибори міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Строк повноважень міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Кандидат на посаду міського голови не може одночасно балотуватися кандидатом у депутати відповідної ради. На нього, як і на депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, поширюється принцип несумісництва посад.

Міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, навіть на громадських засадах, займатись будь-якою підприємницькою діяльністю і одержувати від цього прибуток. Міський голова очолює відповідну міську раду та її виконавчі органи, головує на засіданні ради. На нього поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не передбачено законом.

Повноваження міського голови починаються з моменту оголошення відповідною міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Повноваження міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Повноваження міського голови

можуть бути припинені дотерміново, з юридичних або політичних підстав, за рішенням місцевого референдуму та відповідної ради. Не пізніше як на п'ятнадцятий день після звільнення з посади або смерті міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повноваження міського голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів міського голови.

Повноваження міського голови можна виокремити у такі групи:

- організаційно-розпорядчі;
- координаційні;
- представницькі.

У своїй діяльності міський голова підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед територіальною громадою, яка його обрала. Міський голова: забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організує в межах, визначених Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; підписує рішення ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради; вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету; є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від

імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань; бере участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів; видає розпорядження у межах своїх повноважень.

Міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. При здійсненні наданих повноважень міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Міський голова щорічно звітує відповідно раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради. Міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Питання порядку проведення відкритих зустрічей більш детально може визначити Статут територіальної громади міста, який згідно зі статтею 19 Закону з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування може прийняти представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону.

Згідно зі статтею 12 Закону міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста. Він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 у справі № 1-5/2000 (справа про місцеве самоврядування) визнає міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу міської ради і самої ради.

Міський голова є посадовою особою, яка входить до структури міської ради як відносно самостійний суб'єкт та забезпечує належну роботу як представницького, так і виконавчого органів, спрямовує їх діяльність на вирішення єдиних завдань і досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою.

Рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 у справі № 1-25/99 (справа про сумісництво посад народного депутата і

міського голови) підтверджено, що міський голова є посадовою особою з представницьким мандатом.

Як особа, що має представницький мандат, голова виступає від імені виборців, зокрема, представляє територіальну громаду, міську раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян тощо; звертається до суду з питань визнання незаконними актів відповідних органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, міської ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства (частина третя статті 42 Закону). Виконання цих функцій та повноважень має місце тому, що виборці обрали його і наділили мандатом (дорученням).

З положень Конституції України випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, отже, посадова особа органу місцевого самоврядування не перебуває на державній службі. У такий спосіб Основний Закон розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми. Самостійність є відносною тому, що обидва види служби мають багато спільних рис, базуються на спільних засадах: верховенства права, демократизму, законності, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізму та компетентності, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовців.

Концепція адміністративної реформи передбачила загальні принципи публічної служби в Україні та специфічні принципи служби в органах місцевого самоврядування. Але нормативно принципи служби в органах місцевого самоврядування вперше були закріплені в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Міський голова є службовцем місцевого самоврядування, на якого поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до статті 2 якого посадова особа місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-

розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату з місцевого бюджету.

Особливості правового статусу посадових осіб як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, як правило, постають у встановленні спеціального порядку вступу на службу, умов її проходження, додаткових обмежень та соціальних гарантій тощо.

Посадовим особам місцевого самоврядування відповідно до статей 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» присвоюються ранги, що відповідають певним категоріям посад.

В органах місцевого самоврядування стосовно міських голів законодавчо встановлюються такі категорії посад:

- перша категорія – посади Київського міського голови, голів обласних рад;
- друга категорія – посади міських (міст – обласних центрів) голів;
- третя категорія – посади міських голів (міст обласного значення, крім міст – обласних центрів), голів районних, районних у містах рад;
- четверта категорія – посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад. Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування. Посадова особа може бути позбавлена присвоєного рангу лише за вироком суду.

На службу в органи місцевого самоврядування, так само, як і на державну службу, не можуть бути прийняті особи, що визнані судом недієздатними, або ті, що мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку; позбавлені права займати посади в органах державної влади та місцевого самоврядування протягом певного часу; а також особи, які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками. До обмежень посадових осіб місцевого самоврядування відносять заборону участі та організації страйків та інших дій, котрі можуть перешкодити виконанню органами виконавчої влади та місцевого самоврядування будь-яких рівнів передбачених законодавством України повноважень.

Громадяни України, які вперше приймаються або обираються на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати

свої посадові обов'язки». Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці. Новообраний міський голова складає Присягу на сесії міської ради.

Правовий статус Київського міського голови

Досліджуючи поняття посади міського голови та його місце в системі місцевого самоврядування, особливу увагу слід звернути на специфічний правовий статус голови міста Києва, який визначається національним законодавством про місцеве самоврядування, а особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві визначається Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Київський міський голова, з одного боку, обирається шляхом прямих виборів (на підставі Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»), а з іншого – відповідно до статті 118 Конституції України призначається на посаду голови Київської міської державної адміністрації Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Тобто Київський міський голова, фактично, одночасно обіймає дві посади: в органах місцевого самоврядування (як головна посадова особа територіальної громади міста Києва), і в органах державної влади (очолює Київську міську державну адміністрацію).

У зв'язку з цим виникла потреба офіційного тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України щодо змісту поняття «особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві».

Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) містить такі положення:

1. Однією з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві є зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій у сферах виконавчої влади і місцевого самоврядування. Безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень тощо.

2. Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

3. Київський міський голова виконує функції голови Київської міської державної адміністрації за законом.

4. Київський міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування.

5. Особа, обрана Київським міським головою, відповідно призначається головою Київської міської державної адміністрації, і це не призводить до сумісництва. Тим самим положення частини першої статті 120 Конституції України про те, що керівники місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, на даний випадок не поширюється.

На основі системного аналізу положень Конституції України і чинного законодавства можна дійти висновку, що Київську міську державну адміністрацію може очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації, як голова Київської міської державної адміністрації. Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України. Як посадова особа місцевого самоврядування, Київський міський голова є службовою особою органу місцевого самоврядування, під час здійснення своїх повноважень міський голова, якого безпосередньо обрало населення міста, є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою міста.

Повноваження Київського міського голови визначаються Законом та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ». Крім повноважень, наданих Законом, у зв'язку із забезпеченням здійснення містом Києвом столичних функцій Київський міський голова має ще й додаткові повноваження: брати участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва; у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру; у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України – міста Києва; у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва; вносити на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Києва як столиці України; інші повноваження (стаття 17 Закону «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Таким чином, виконавчий орган Київської міської ради та Київська міська державна адміністрація являють собою єдину організаційну структуру, яку очолює Київський міський голова.

Професійно–кваліфікаційні характеристики посади міського голови

Міський голова повинен знати:

- загальнотеоретичні основи управлінської діяльності та правничих дисциплін в обсязі, необхідному для здійснення професійного керування у сфері місцевого самоврядування, зміцнення законності та правопорядку, бездоганного виконання своїх службових обов'язків;
- закони та нормативні акти України, які стосуються розвитку місцевого господарства та роботи місцевих органів влади;
- загальні, конкретні та практичні проблеми в галузі соціальної та гуманітарної політики, які мають місце в його територіальній громаді;
- зміст основних економічних процесів на рівні територіальних громад (регіону) в умовах реформування економіки та становлення ринкових відносин;
- загальні теоретичні та правові засади здійснення управління селом, селищем, містом;
- розподіл сфер діяльності в процесі управління селом, селищем, містом;
- етику та культуру ділового та політичного спілкування;
- функції регіону в галузі управління фінансами та бюджетом;
- організацію, форми і методи роботи органів територіального самоврядування;
- проблеми соціального захисту членів територіальної громади;
- основи раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища;
- основи кадрової політики;
- механізми прийняття управлінських рішень;
- основи організаційно-правової роботи;
- основи службового діловодства;
- основи експлуатації комп'ютерної техніки та сучасних засобів телекомунікації.

Міський голова повинен вміти:

- грамотно та доцільно виконувати основні професійні завдання та функціональні обов'язки, застосовувати закони та нормативні акти, юридично грамотно кваліфікувати факти й обставини, приймати правові рішення та вчиняти інші юридичні дії у повній відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- не допускати порушення прав та законних інтересів членів територіальної громади та юридичних осіб на території міста;
- забезпечувати суворе дотримання встановленого порядку розгляду звернень, повідомлень і скарг громадян та юридичних осіб;
- визначати пріоритети напрямків діяльності ради та її виконкому;
- організовувати ефективну роботу ради та апарату виконкому відповідної ради;
- досягати дієвості та результативності виконання управлінських рішень;
- оперативно та дієво опрацьовувати вхідну документацію (ознайомлення, визначення виконавців, резолюція, система конкретного використання тощо);

- на належному рівні готувати проекти ухвал сесій ради та рішень її виконавчого комітету, забезпечувати дієвий контроль за їх виконанням;
- систематично підвищувати свою професійну кваліфікацію, вивчати нове законодавство, практику його застосування, працювати з фаховою та науковою літературою;
- розв'язувати конфліктні ситуації та управляти комунікаційними технологіями;
- бути лідером.

Для посади міського голови має бути характерним розширений обсяг умінь та знань аналітично-прогностичної та координаційної діяльності, що зумовлено розробленням стратегії та тактики діяльності керованих ними органів місцевого самоврядування на рівні міста. Відповідні вміння та знання із організаційно-забезпечувальних функцій передбачають спроможність створювати та впроваджувати механізми нормативно-правового, матеріально-технічного, економічного, фінансового та інших видів забезпечення функціонування керованих ними структур. Координаційні та контрольні функції вимагають сукупності вмінь та знань, що набуваються із досвідом професійної діяльності, вміння належного використання існуючої законодавчо-нормативної бази.

Сукупність перелічених функцій вимагає певних рівнів компетенції міського голови. Для сучасного керівника територіальної громади вже недостатньо першого рівня компетенції, який регламентує виконання стандартних операцій та визначених процедур. Виникає потреба в керівниках-професіоналах, які зацікавлені в розвитку власного стилю розв'язання проблем, а відповідно і в розширенні своїх знань, та керівниках – творчих особистостях, які демонструють мистецтво управління.

Керівник **другого рівня компетенції** основну увагу приділяє формуванню особистого ставлення до того, що відбувається. У процесі розв'язання проблем у керівника цього рівня можуть виникати й творчі ідеї, він може застосовувати принципово нові підходи як до вирішення старих, так і нових проблем.

У керівника на **третьому рівні компетенції** повною мірою починають діяти такі фактори, як персональні стандарти, цінності та моральні норми. Досить часто персональні цінності перебувають у протиріччі з тими, що існують в організації.

Посада міського голови визначається розширеним обсягом умінь та знань аналітично-прогностичної та координаційної діяльності, що зумовлено необхідністю розроблення ними стратегії та тактики керування соціально-економічним життям громади міста. А відповідні вміння та знання із організаційно-забезпечувальних функцій передбачають спроможність створювати ефективні механізми нормативно-правового, матеріально-технічного, економічного, фінансового та інших видів забезпечення функціонування структур міста. Координаційні, та контрольні функції вимагають від міського голови сукупності вмінь та знань, що набуваються з досвідом професійної діяльності, належним використанням національної

законодавчо нормативної бази та міжнародного досвіду з питань місцевого самоврядування.

Безпосередня робота міського голови спрямована на належну організацію таких сфер життя, як соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство тощо з урахуванням зміщення акцентів у владно-управлінських відносинах на користь першочергового забезпечення потреб та інтересів людини.

Незалежно від того, головною посадовою особою територіальної громади якого міста є міський голова, він має знати загальнотеоретичні основи управлінської діяльності та правничих дисциплін в обсязі, необхідному для здійснення ним професійного керівництва у сфері місцевого самоврядування, зміцнення законності та правопорядку, бездоганного виконання своїх службових обов'язків; знати діючі нормативно-правові акти України; загальні, конкретні та практичні проблеми в галузі соціальної та гуманітарної політики, що мають місце на території міста; зміст основних економічних процесів як на рівні міста, так і на рівні держави в цілому в умовах становлення та розвитку ринкових відносин; загальнотеоретичні та правові засади здійснення управління містом, основи розподілу сфер діяльності щодо управління містом; основи формування бюджету міста; основи організаційно-правової, кадрової роботи органів місцевого самоврядування.

Міський голова повинен виконувати свої професійні та функціональні обов'язки у повній відповідності до законодавства України; не допускати порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; організовувати ефективну роботу міської ради та її виконавчих органів; досягати дієвості та результативності виконання управлінських рішень.

Роль і місце міського голови в організації роботи міської ради

Відповідно до законодавства України територіальні громади України здійснюють місцеве самоврядування у рамках континентальної системи за організаційною формою «рада – голова» (у зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада – мер»). Світова практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевої влади:

а) форма «сильна рада – слабкий мер». Для неї характерним є фактичне наділення місцевої ради як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями, повноваженнями в господарських, фінансових та кадрових питаннях. Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою.

За цією формою міський голова обирається радою на строк її повноважень і лише в окремих країнах, де застосовується така форма, міський голова може обиратися громадою. Так, міський голова виконує представницькі функції, головує на засіданнях ради, може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень, наділяється правом вето, яке найчастіше долається простою більшістю голосів членів ради. Всі кадрові призначення «слабкий мер» здійснює лише за погодженням з радою, а ряд виконавчих функцій здійснюють

посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо громадою.

До переваг зазначеної організаційно-правової форми відносять стабільність та надійний захист муніципального представництва від зловживань виконавчого органу. Головними недоліками цієї форми вважають певний вакуум виконавчої влади, оскільки вона не передбачає будь-якої посадової особи, яка б несла відповідальність за всі питання реалізації програми муніципалітету. Наслідком цього може стати дроблення місцевого самоуправління та його слабка координація. Практика зарубіжних країн свідчить, що форма «сильна рада – слабкий мер» є ефективною лише в умовах невеликих громад (менше 10 тисяч мешканців).

б) форма «сильний мер – рада». «Сильний мер» завжди обирається безпосередньо населенням, він призначає та звільняє муніципальних чиновників (одноосібно або за узгодженням з радою), розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, наділяється правом вето на рішення ради, яке може бути подолане кваліфікованою більшістю голосів членів ради. Він готує рекомендації стосовно нормотворчої діяльності ради, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету, наділяється повноваженнями представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою. Характерними ознаками рад при «сильних» мерах є їх порівняно невелика чисельність.

Така форма відповідає умовам великого міста, складність управління яким вимагає необхідності концентрації владних повноважень і відповідальності в одних руках. В той же час вона може призвести до виникнення конфліктних ситуацій між мером і радою у випадках коли вони представляють різні політичні партії.

в) форма «рада – менеджер» полягає у введенні інституту головного адміністративного чиновника – професіонала в галузі управління. Цей чиновник призначається і звільняється радою, а до його функцій входить спрямування та координація повсякденної діяльності муніципальних органів управління, підготовка місцевого бюджету тощо. Рада при цьому виступає в якості «ради директорів», вона визначає загальний політичний курс муніципалітету.

Перевага цієї форми полягає в тому, що виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре обізнаний в питаннях муніципального управління. Недоліком такої форми є недостатній вплив членів громади на політику, що проводиться менеджером.

Крім зазначених, існує ще й комбінована форма місцевої влади, яка характеризується елементами двох форм «рада – менеджер» та «сильний мер – рада».

На жаль, на сучасному етапі неможливість чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні пов'язана не з тим, що знайдено оптимальне співвідношення між різновидами організаційної форми «рада – мер», а з численними прогалинами у законодавстві, з відсутністю правового регулювання істотних питань. Принцип взаємовідносин в системі місцевого

самоврядування України буде залежати від подальшого розвитку законодавства – наприклад, від адекватного визначення статусу міських голів. Все ж таки, ми вважаємо, що організаційно-правова форма місцевого самоврядування в Україні більше наближається до різновиду «рада – сильний мер» у його класичному вигляді.

Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні, як ми вже зазначали, передбачає обрання міського голови незалежним від ради шляхом - він обирається відповідною територіальною громадою.

Згідно із законодавством України міська рада є представницьким колегіальним органом місцевого самоврядування, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, який обирається членами територіальної громади є невід’ємною ознакою місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування в статті 3 чітко окреслює місце представницького органу в системі місцевого самоврядування, надає йому пріоритет по відношенню до інших органів місцевого самоврядування: «місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи».

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькими органами територіальних громад в Україні є сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Порядок організації і проведення виборів депутатів визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Загальний склад ради визначається радою відповідно до частини четвертої статті 16 вищеназваного закону.

Вітчизняне законодавство наділяє міського голову організаційно-розпорядчими повноваженнями:

- він є головою відповідної ради, очолює її виконавчий комітет;
- організовує роботу ради та її виконавчого комітету;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів цільових програм, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;
- скликає сесії ради;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету.

Однією з функцій міського голови є головування на пленарних засіданнях ради.

Основною організаційно-правовою формою роботи відповідних рад є сесія – сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. «Сесія дає можливість всебічно враховувати досвід і думку всіх депутатів та їх виборців».

Відповідно до частини другої статті 46 Закону перша сесія новообраної міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів та міського голови і визнання їх повноважень. Наступні сесії міської ради скликаються міським головою. Важливою умовою оптимального виконання завдань і функцій ради є регулярність скликань сесій. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках - не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

У разі немотивованої відмови міського голови або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається секретарем міської ради: відповідно до доручення міського голови (голови районної у місті ради); якщо міський голова (голова районної у місті ради) без поважних причин не скликав сесію у двотижневий строк після настання умов, передбачених частиною сьомою статті 46 Закону; якщо сесія не скликається міським головою у строки, передбачені Законом.

Сесія міської, районної у місті ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету міської, районної у місті ради.

Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Сесії ради проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Одним з основних завдань положень є детальне визначення правового статусу органу, всіх головних елементів статусу у взаємозв'язку.

Регламентом ради визначаються порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи міської ради.

Регламент міської ради допомагає спланувати її роботу, зазначити правові й організаційні засади діяльності ради, правила підготовки, організації і проведення сесії міської ради. Як правило, регламент складається з декількох розділів. Окремий розділ має бути присвячений визначенню структурної побудови ради, встановленню статусу її органів та посадових осіб, серед яких: міський голова, секретар ради, постійні комісії, тимчасові контрольні комісії ради, депутатські групи та фракції, виконавчий комітет міської ради, його апарат.

Сесію міської ради відкриває і веде міський голова. Він вносить пропозиції щодо питань на розгляд ради, оголошує питання, що вносяться на розгляд міської ради.

Повноваження головуючого на пленарному засіданні міської ради можна звести до наступного:

- він відкриває, веде та закриває засідання, оголошує перерви в засіданнях ради;
- вносить на обговорення запропоновані проекти рішень;
- інформує про матеріали, що надійшли на адресу сесії міської ради;
- організовує розгляд питань, що внесені до місцевої ради;
- оголошує списки осіб, які записані для виступу, запитання;
- надає слово для доповіді, співдоповіді, виступу;
- забезпечує рівні можливості депутатам для участі в обговоренні питань;
- ставить питання на голосування, оголошує його результати;
- забезпечує дотримання Регламенту міської ради;
- здійснює інші повноваження відповідно до Регламенту міської ради.

Протоколи сесій міської ради, прийняті нею рішення підписуються міським головою. Рішення міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути такі рішення. Якщо рада відхилила зауваження міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. Можна сказати, що така норма є протиправною між діями голови і відповідної ради та створює перешкоду у прийнятті міською радою невважених рішень.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення цих рішень у дію.

Питання про дострокове припинення повноважень міської ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території міста і мають право голосу. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів місцевої ради може порушуватись перед Верховною Радою України відповідним головою. За наявності підстав, передбачених частиною першою статті 78 Закону, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори міської, районної у місті ради.

Роль міського голови в організації підготовки та проведення сесій міської ради є дуже визначальною. Чим детальніше законодавство України, регламент відповідної ради визначить статус міського голови, його повноваження і функціональні обов'язки, тим ефективнішою буде робота як головної посадової особи територіальної громади міста, так і діяльність відповідної ради та її структурних підрозділів. Регламент міської ради повинен діяти як функціональний документ, розрахований на застосування в критичній ситуації. Наявність детально виписаних процедурних норм має стати елементом захисту від визнання актів ради незаконними, а баланс повноважень між радою,

міським головою та виконавчим комітетом – застереженням від несподіваного дострокового припинення повноважень міського голови, а також надійним забезпеченням дотримання повноважень депутатів місцевої ради.

Виконавчими органами місцевих рад є органи, які відповідно до Конституції України та Закону створюються міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством.

Міська рада на строк своїх повноважень утворює виконавчий комітет міської ради. Однак, законодавчого врегулювання, на якій саме сесії відбувається ця процедура, немає. Вважаємо, було б доцільним, щоб створення виконавчого комітету та затвердження його персонального складу відбувалося на другій сесії міської ради разом із затвердженням регламенту міської ради.

До складу виконавчого комітету ради входять: міський голова, заступник (заступники) міського голови, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інші особи. До того ж, закон зазначає, що до складу виконавчого комітету міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів міських рад відповідна рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи, котрі є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими їй, виконавчому комітету, міському голові, голові районної у місті ради (у разі її створення). Але визначення структурної організації апарату управління безпосередньо залежить від видатків місцевого бюджету.

Крім того, «структура органу безпосередньо залежить від напрямків діяльності, які він здійснює, повинна з найбільшою повнотою відповідати змісту роботи й тільки в цьому разі здатна забезпечити найбільшу ефективність його функціонування». При створенні, реорганізації чи ліквідації органу управління «слід враховувати, що жодна з об'єктивно належних йому функцій не повинна бути втрачена чи перейти до утворень, які мають контролювати їх здійснення. Якщо вони не узгоджуються між собою, то неможливо без шкоди поєднувати їх в одних руках, а єдину за змістом функцію дробити між групами непідпорядкованих органів».

Виділяють наступні підстави для створення місцевими радами виконавчих органів: соціально-економічні, функціональні, організаційні:

1) соціально-економічні він розглядав як об'єктивно зумовлений розподіл праці з управління та зумовлені цим розподілом наслідки, що мають першорядне значення для виділення самостійного органу управління;

2) функціональні підстави полягають у тому, що діяльність виконавчого і представницького органів пов'язана не тільки за напрямком, а й за змістом, тобто існує своєрідний функціональний зв'язок між цими органами при збереженні їх статутної самостійності. Процес управління обіймає низку функцій, які повинні виконувати різні за своєю побудовою органи;

3) особливість організації представницького органу зумовлює організаційні підстави. Рада, як сукупність депутатів, які мають різну освіту і

професії, працюють не на постійній основі, не можуть здійснювати ефективної діяльності з управління. Засідання ради відбуваються періодично, лише кілька разів на рік. Усе це унеможливує вирішення представницьким органом багатьох питань, що потребують повсякденного, оперативного опрацювання.

Виконавчі органи є підрозділами системи місцевої ради, кількість і взаємовідносини яких залежать від території, чисельності територіальної громади, кількості та характеру об'єктів управління, покладених на них функцій. Говорячи про їх систему, слід мати на увазі взаємозв'язок органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу діяльність, оскільки останні є підрозділами саме місцевої ради, які можуть створювати підсистему виконавчих органів.

Зміст та форми роботи міської ради та її виконавчих органів багато в чому залежать від повноважень головної посадової особи територіальної громади міста – міського голови. Він в межах, визначених законом, організовує роботу міської ради та її виконавчого комітету. Законодавець наділяє міського голову низкою повноважень щодо формування й організації діяльності виконавчих органів міської ради.

Закон надає міському голові право вносити на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря відповідної ради, який у разі неможливості виконання міським головою власних повноважень або у випадку дострокового їх припинення здійснює повноваження міського голови. Введення посади секретаря ради обумовлено необхідністю здійснення функцій, пов'язаних із забезпеченням організації роботи ради, її постійних комісій, сприяння роботі депутатів. Секретар міської ради обирається за пропозицією міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює в раді на постійній основі.

Крім того, до повноважень міського голови щодо організації діяльності міської ради та її структурних підрозділів належить його право вносити на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради, щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету.

Визначаючи роль міського голови у формуванні виконавчого апарату, Закон надає йому право одноособово призначати відповідно до професійного рівня на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, міському голові, голові районної у місті ради. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою, що можна назвати гарантією підконтрольності міській раді вказаних органів ради.

Загальновідомо, що на якість управління безпосередній вплив має структура управління, яка формується переважно «під команду», тобто, під наявний у міського голови кадровий ресурс, а також з урахуванням необхідності задоволення передвиборних програм кандидата у міській голові,

який став переможцем. При цьому, недостатньо враховуються вимоги Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», професіональний рівень і особисті здібності кандидатів на посади заступників міських голів, начальників провідних управлінь і відділів виконавчих органів міської ради.

Від керівника, головним чином, вимагається зосередження уваги на керівництві, високий рівень освіти працівників апарату Рад дозволяє їм ефективно керувати підлеглим господарством. З цією метою на посади керівників галузевих відділів слід підбирати осіб, які мають освіту, відповідну профілю роботи відділа (управління). Це ж побажання стосується і заступників голів».

Остаточне рішення щодо затвердження структури виконавчих органів ради, штатної чисельності, визначення та затвердження персонального складу виконавчого комітету ради, згідно статей 26 та 54 Закону, приймає міська рада, але врахування при прийнятті цих рішень вимог діючого законодавства певною мірою дозволить помітно підвищити ефективність управління. Таким чином, до утворення виконавчого комітету міської ради причетними є і міський голова, і відповідна рада.

Конституція України, запровадивши обрання міського голови безпосередньо територіальною громадою, не урівноважила його статус зі статусом міської ради.

До цього часу не вирішено питання «хто головніший: рада чи міський голова?». Дискусії навколо недостатності повноважень голови та зavelиких повноважень ради періодично загострюються. Після прийняття діючого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міські голови більше зміцніли юридично, хоча й ради залишились дуже важливим органом місцевої влади. Сьогодні існує дві позиції щодо визначення повноважень міського голови:

1) посилити повноваження міського голови та зменшити повноваження ради, посилити вплив міського голови на такі ключові позиції, як кадровий склад виконавчого комітету міської ради, земельні, бюджетні та деякі інші питання;

2) зробити раду домінантою у місцевому самоврядуванні, яка могла б диктувати свою волю голові, незалежно від того, що, наприклад його виборча програма, яка була підтримана виборцями, відрізняється від позиції більшості депутатів.

Відповідно до діючого законодавства міський голова має значні важелі впливу на організацію роботи представницького органу місцевого самоврядування. Це визначається тим, що міський голова має першочергове право на скликання сесії ради, внесення пропозицій та формування порядку денного засідання ради. Крім цього, значна кількість проектів рішень міської ради розробляється у виконавчих органах ради. Право «вето» на рішення ради є також вагомим інструментом у прийнятті рішень, ініційованих виконавчим комітетом або міським головою. В той же час надмірне застосування міським головою свого права на призупинення рішень ради може призвести до

створення конфліктно-конфронтаційних методів з боку як окремих депутатів, так і депутатських груп.

Окрім повноважень з організації роботи міської ради та органів, які вони утворюють, міський голова має повноваження в галузі програмування розвитку території місцевого самоврядування базового рівня, бюджету та фінансування:

- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

- є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою.

Розпорядницькі повноваження міського голови полягають у праві призначати на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів.

В галузі забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на відповідній території міський голова:

- забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

- забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

- веде особистий прийом громадян.

Міський голова у межах наданих йому повноважень видає розпорядження, направлені на організацію роботи виконавчого комітету міської ради, виконання рішень сесій міської ради, реалізацію програм соціально-економічного розвитку територіальної громади міста, забезпечення права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, забезпечення розгляду заяв, скарг та пропозицій громадян тощо. Таким чином, міський голова видає розпорядження на виконання своїх повноважень. Розпорядження міського голови є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Оскільки розпорядження міського голови є управлінським рішенням, воно має відповідати певним вимогам, які об'єднують у три групи:

- вимоги оптимальності рішення: наукова обґрунтованість; соціальна цінність; своєчасність прийняття; забезпеченість матеріально-фінансовими ресурсами; економічність;
- вимоги до оформлення рішення: грамотність; стислість; чіткість;
- вимоги законності: видається компетентним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень; відповідність вимогам законів; розпорядження акту не повинні обмежувати права та свободи громадян, права та законні інтереси організацій, підприємств, установ.

Крім того, управлінське рішення має бути адресоване певному виконавцю, при необхідності містити засоби матеріально-технічного забезпечення та термін його виконання, має передбачувати форми контролю за виконанням рішення тощо.

До повноважень міського голови віднесено забезпечення виконання рішень місцевого референдуму, міської ради, її виконавчого комітету. Слід відмітити, що законодавець не врегулював на достатньому рівні участі голови при схваленні рішень виконавчого комітету. Міський голова, як голова виконкому, входить до його складу, а отже, голосує при прийнятті рішень, після чого підписує рішення виконавчого комітету. У разі незгоди міського голови з рішенням виконкому міської ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд міської ради.

У частині повноважень місцевої ради передбачено заслуховування звітів міського голови про діяльність виконавчих органів ради (пункт 9 частини 1 статті 26 Закону). Таким чином міський голова звітує перед депутатами міської ради не про свою діяльність чи виконання своїх повноважень передбачених статтями 12, 42 Закону, а про здійснення власних повноважень виконавчими органами ради. Саме тому виконавчі органи міської ради повинні мати конкретні та деталізовані положення, які затверджує рада. Це є принциповою вимогою до положень про відділи, управління та інші виконавчі органи міської ради, адже згідно з частиною третьою статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України.

За період з 1997 року до базового нормативного документа, що визначає правові засади місцевого самоврядування, було внесено зміни та доповнення на підставі більш, ніж двадцяти законів України. Окремі положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» були предметом розгляду Конституційного Суду України.

Але діюче законодавство України і на сьогоднішній день залишає досить значний перелік практичних норм діяльності міської ради, які мають бути вирішені регламентними положеннями. Саме тому регламент міської ради є політичним документом, що містить уніфікований перелік вирішення конкретних ситуацій. При цьому дуже важливо, щоб регламентні норми не нівелювали законодавчі засади, а наповнювали їх реальним змістом.

Утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск, утворення інших виконавчих органів ради та затвердження їх структури в цілому, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, обрання секретаря ради віднесено до виключної компетенції міських рад. Проте ці питання вирішуються ними за поданням міського голови (пункти 3, 4, 5, 6 частини першої статті 26, пункти 4, 5, 6 частини третьої статті 42 Закону).

Чинний Закон визначає міського голову як посадову особу, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність, що узгоджується з частиною другою статті 141 Конституції України. У системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів - територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Відповідно до частини першої статті 140 Конституції України та частини першої статті 6 Закону територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Міські ради, як це в свою чергу логічно впливає із змісту частини третьої статті 140 Конституції України, а також частини першої статті 10 Закону, є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

За Конституцією України міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради. Закон не обмежує повноваження міського голови лише головуванням на засіданнях ради, а покладає на нього й інші повноваження. Передусім це організація роботи ради, керівництво її апаратом, формування порядку денного цієї ради, укладення від імені ради договорів з питань, віднесених до виключної компетенції ради, представництво ради у відносинах з державними органами та іншими органами місцевого самоврядування тощо.

Взаємодія міського голови з органами виконавчої влади

Виконуючи функцію представництва, міський голова стає учасником взаємовідносин «органи місцевого самоврядування – органи виконавчої влади».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» в статті 35 також передбачає взаємодію міського голови з органами місцевої виконавчої влади, говорячи, що місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з міськими радами, їх виконавчими органами та міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій тощо.

Взаємовідносини міського голови з органами місцевої виконавчої влади мають ґрунтуватися на певних законодавчо закріплених принципах, серед яких можна виділити: законність, демократизм, поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів, гласність, чітко визначена компетенція, відповідальність перед державою і територіальною громадою, поєднання одноособовості та колегіальності тощо.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є необхідною, адже вони здійснюють єдину функцію – управління на місцевому рівні. Ефективна взаємодія цих органів є одним із напрямів організації публічної влади на місцевому рівні, що є необхідним для становлення України як демократичної держави. Як відомо, обов'язковість для сучасної демократичної держави існування інституту місцевого самоврядування пояснюється тим, що «на місцях існує теоретична ймовірність наявності розбіжностей між інтересами держави та інтересами конкретної громади, усунути які покликаний інститут місцевого самоврядування. При цьому, чим ефективніше функціонує система місцевого самоврядування, тим менше з'являється на місцях гострих протиріч між інтересами держави і територіальних громад».

Розвиток місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління.

У науковій літературі розглядаються два протилежні підходи до співвідношення держави і місцевого самоврядування, згідно з якими сучасний процес законодавчого забезпечення становлення та розвитку місцевого самоврядування спирається на 2 основні концепції місцевого самоврядування: державницьку і громадівську. Суть цих концепцій - у відповіді на головні питання: чи здійснює територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, публічну владу, чи вони реалізують лише децентралізовані владні повноваження органів державної влади.

Якщо з позицій вказаних концепцій розглянути законодавство України, що регулює діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то можна знайти відображення обох концепцій. Комплексний аналіз Конституції України дозволяє зробити висновок, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а тому місцеве самоврядування є відносно самостійною формою здійснення влади народу.

Місцеве самоврядування виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної.

Частина друга статті 19 Конституції України встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто, це положення

Основного Закону діє за принципом державної концепції місцевого самоврядування – дозволено лише те, що передбачено законом. Відповідно, вказане положення Конституції потребує розвиненої системи законодавчого врегулювання функціонування місцевого самоврядування, але посадові особи органів місцевого самоврядування під час здійснення своїх повноважень постійно стикаються з безліччю протиріч в законодавстві, що нерідко створює труднощі в тій чи іншій сфері життєдіяльності громад. І це незважаючи на те, що окрім Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», налічується більше п'ятисот нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Як свідчить практика, через нечітку розмежованість повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, різне розуміння меж їх власної компетенції дуже часто між зазначеними органами виникають конфліктні ситуації. Особливо проблематичними можна назвати відносини між районними держадміністраціями та органами місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст районного підпорядкування та районними радами, а також між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування та обласними радами.

З проблемою розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій пов'язана проблема делегованих повноважень. Конституція України містить положення, які регулюють лише основні питання здійснення делегованих повноважень у сфері місцевого самоврядування. Відповідно до частини шостої статті 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Частини третя і четверта статті 143 Основного Закону встановлює, що 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 або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Таким чином, Конституція України визначила право делегування повноважень як органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, так і навпаки.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання делегування повноважень, є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації». До прийняття Конституції України та Закону важливе значення мав Указ Президента України від 30 грудня 1995 року «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад», який затверджував перелік делегованих органами виконавчої влади повноважень та встановлював

обов'язковість здійснення делегованих повноважень та відповідальність за їх невиконання або неналежне виконання.

Виконання делегованих повноважень покладається на виконавчі органи місцевого самоврядування, які здійснюють значний обсяг як делегованих, так і власних повноважень згідно зі статтями 27 – 40 Закону. Відповідно до чинного законодавства міський голова та представницькі органи місцевого самоврядування не наділяються делегованими повноваженнями. З одного боку, можна погодитися з думками вчених, які вважають це обґрунтованим, оскільки мова йде про виконавчо-розпорядницькі повноваження, для реалізації яких, перш за все, є необхідною виконавчо-розпорядницька діяльність, а не нормативна.

Відповідно до чинного законодавства, виконавчі органи міських рад виконують як власні, так і делеговані повноваження. Їх співвідношення різняться залежно від сфери суспільного життя, в яких вони реалізуються. Наприклад, повноваження щодо управління комунальною власністю є більшою мірою власними, лише одне – делегованим; значна частина повноважень в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку є делегованими; перевищує кількість делегованих повноважень над власними у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою та щодо відзначення нагородами є лише власними; повноваження в галузі оборонної роботи є винятково делегованими, оскільки оборона держави є найважливішою функцією держави (стаття 17 Конституції України).

Аналіз положень Закону свідчить, що обсяг делегованих органам місцевого самоврядування повноважень в деяких сферах значно перебільшує обсяг власних, а саме: за підрахунками автора виконавчі органи міської ради в сукупності виконують 71 власних повноважень і 80 делегованих. Конституція України не встановлює кількість повноважень, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, але в частині третій статті 143 Основний Закон містить положення, згідно з яким окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися законом органам місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Міський голова, який очолює виконавчий комітет міської ради, є підконтрольним відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення виконавчими органами міської ради делегованих повноважень органів виконавчої влади. Відповідно до Постанови «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» у разі, коли міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає

здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством України.

Таким чином, до обов'язків міського голови вищевказана Постанова відносить забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та заборона перешкоджання здійсненню контролю за їх виконанням. Але що мається на увазі під «іншими випадками», коли орган, що здійснює контроль, може порушити питання про відповідальність міського голови, є незрозумілим. Вважаємо, це положення не відповідає Конституції України (аналогічно положенню частини третьої статті 79 Закону, відповідно до якого повноваження сільського, селищного, міського голови могли бути припинені достроково за рішенням відповідної ради «в інших випадках», визнаному Рішенням Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року (справа про місцеве самоврядування) неконституційним).

Стаття 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за майже всіма сферами суспільного життя, в яких реалізуються повноваження органів місцевого самоврядування. Але, слід враховувати, що контроль з боку держави має бути націлений лише на забезпечення додержання законності та конституційних принципів і не повинен бути направлений на безпідставне втручання в діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Конституція України не відносить органи місцевого самоврядування до системи виконавчої влади, отже, вони не є формою державного управління. Основний Закон України надає місцевому самоврядуванню право самостійно вирішувати питання місцевого значення, обмежуючи лише Конституцією та законами України. Тобто мова йде «про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не про повну незалежність від всієї системи владарювання. Абсолютна самостійність суперечила б насамперед інтересам самого місцевого самоврядування, яке немислиме без державної підтримки, без відповідних державних гарантій.

Для забезпечення узгодженої взаємодії між міським головою, органами місцевого самоврядування, з одного боку, і органами виконавчої влади, з іншого, є необхідним створювати на місцях органи з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування. Цей орган (рада, комісія чи комітет) має виконувати функцію координації дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в цілях ефективного здійснення як власних, так і делегованих повноважень, сприяти плануванню спільних дій щодо реалізації програм всебічного розвитку відповідних територій, проводити спільні засідання за участю посадових осіб та представників органів місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади. Право на створення зазначених органів передбачає частина 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

До організаційно-правових форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами місцевої виконавчої влади можна також віднести:

- проведення спільних сесій;
- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм повноважень;
- вивчення постійними комісіями відповідної ради за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря міської ради або за власною ініціативою діяльності підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету відповідної ради органів, в тому числі й місцевих державних адміністрацій;
- подання постійними комісіями відповідної ради за результатами контрольних перевірок рекомендацій, які підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані;
- здійснення контролю за виконанням рішень відповідної ради, її виконавчого комітету;
- прийняття рішення районною або обласною радою про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні вимагає наповнення його реальним змістом, який має відповідати сучасним вимогам, і передбачити чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на основі, перш за все, законодавчого визначення понять «повноваження органів виконавчої влади» та «повноваження органів місцевого самоврядування». При цьому до повноважень органів виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, правові, організаційні та соціально-економічні наслідки виконання яких пов'язані взагалі з інтересами населення України, в той час, як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади, пов'язані з її інтересами. Необхідним також є дотримання принципів демократизму і субсидіарності, тобто до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішити територіальна громада та органи, які вона обирає. Відповідно, до компетенції органів виконавчої влади – питання, які потребують централізованого управління. Необхідно законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Виходячи з усіх вищезазначених причин, виникає необхідність реформування місцевого самоврядування в Україні, створення належних умов

для виконання повноважень місцевого самоврядування, уточнення обсягу цих повноважень і створення умов для реальної можливості їх здійснення. Ці питання будуть розглянуті нами в наступному розділі дисертаційного дослідження.

Організація роботи міського голови з виборцями

Демократія відрізняється від інших політичних систем тим, що громадяни мають право і беруть участь в процесі управління. Залучаючи населення міста до виконання завдань, що стоять перед громадою, можна не лише підвищити їх заінтересованість у добробуті громади, а й забезпечити гарантії позитивного вирішення того чи іншого питання, яке стосується умов їхнього життя (місцевих справ).

Демократичне місцеве самоврядування є невіддільним від участі громадян в ухваленні місцевих рішень, що є реальністю там, де чітко налагоджені механізми постійного двостороннього зв'язку між місцевою владою та громадою. Участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення – постійний, безупинний процес взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, в тому числі й міським головою.

Взаємодія міського голови з громадою міста передбачена перш за все тим, що його посада є виборною. Саме тому питання організації роботи міського голови з виборцями є достатньо важливим у вирішенні проблем організації його діяльності взагалі. Але перш ніж розглянути форми роботи міського голови з територіальною громадою міста, тобто з виборцями, необхідно визначити саме поняття територіальної громади.

Відповідно до частини першої статті 6 Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада міста.

Взаємодія міського голови з територіальною громадою в умовах розвитку демократичного місцевого самоврядування є необхідною. Вона проявляється у 2 формах: безпосередній та опосередкованій.

До безпосередньої форми роботи міського голови з виборцями можна віднести:

- прийом громадян;
- розгляд звернень громадян;
- звіт міського голови перед територіальною громадою міста;
- інформування про свою діяльність через засоби масової інформації.

Організація роботи міського голови з населенням міста опосередковано здійснюється через його заступників, помічників, референтів, громадські приймальні, депутатський корпус, а також через виконавчі органи міської ради (виконавчий комітет, відділи, управління тощо) та органи самоорганізації населення міста.

Як головна посадова особа територіальної громади міста, міський голова веде особистий прийом громадян (пункт 17 частини третьої статті 42 Закону).

Підкреслимо, що на прийом до міського голови може прийти не лише його виборець (особа, яка віддала свій голос за нього на місцевих виборах), але й інші громадяни, незалежно від того, на території якої громади вони проживають.

Закон не вказує, з якою періодичністю має проводитися прийом громадян міським головою, не конкретизує порядок його проведення. Але, оскільки на міського голову поширюються повноваження депутатів місцевих рад, передбачені законодавством про статус депутатів місцевих рад, до регулювання питання проведення особистого прийому міським головою можна застосувати положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Керуючись пунктом 5 частини першої статті 10 цього Закону, до обов'язків міського голови можна віднести визначення і оприлюднення днів, годин та місця прийому виборців та інших громадян, проведення регулярного, не рідше одного разу на місяць, прийому виборців.

Згідно із статтею 22 Закону України «Про звернення громадян» [16] прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Порядок прийому громадян в органах місцевого самоврядування визначається їх керівниками. Отже, порядок прийому громадян посадовими особами органів місцевого самоврядування та графік прийому затверджуються міським головою.

Виходячи з існуючої практики, прийом громадян міський голова проводить у своєму робочому кабінеті або у спеціально виділеному для цього приміщенні. Інформація про час проведення прийому оголошується через місцеві засоби масової інформації. Графік прийому громадян міським головою та іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування розміщують на видному місці в приміщенні міської ради та її виконкому.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються у визначеному законодавством порядку.

Міський голова забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Міський голова розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього, вживає заходів щодо їх своєчасного обґрунтованого вирішення. Він вивчає причини, які породжують скарги громадян, вносить свої пропозиції до органів місцевого самоврядування, до місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян щодо їх усунення; має право направляти одержані ним звернення до відповідних органів, підприємств, установ і організацій, якщо вирішення цих питань належить до їх повноважень. У межах своїх повноважень міський голова здійснює контроль за розглядом відповідними органами, підприємствами, організаціями, установами надісланих ним пропозицій, заяв, скарг громадян.

Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Про результати розгляду звернення громадянина повідомляється письмово або усно (за бажанням громадянина). Розгляд звернень громадян вважається закінченим після того, коли питання вирішене по суті, а заявнику дана відповідь про результати, або у випадку, коли заявнику роз'яснена неправомірність його вимог.

Отже, звернення громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування є формою прямого волевиявлення населення і, як інститут прямої демократії, дає можливість членам територіальної громади брати участь в окресленні завдань та напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, у розробці їх рішень, а також у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Згідно із законодавством України під час здійснення своїх повноважень міський голова, якого безпосередньо обрало населення міста, є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою. Тому він повинен звітувати про свою роботу перед територіальною громадою міста на відкритій зустрічі з громадянами не рідше одного разу на рік. Порядок проведення відкритих зустрічей має визначити статут територіальної громади міста.

Інформацію про свою роботу та прийняті рішення зобов'язані надавати усі органи та посадові особи місцевого та регіонального самоврядування. Вона може надаватися безпосередньо посадовими особами місцевого самоврядування, або особливим працівником виконавчого комітету (прес-секретарем міського голови), або спеціально створеним інформаційним центром.

До безпосередньої форми роботи міського голови з виборцями ми віднесли інформування міським головою громадян про свою діяльність через засоби масової інформації, а саме: регулярні зустрічі з журналістами, виступи на телебаченні, в радіоефірі та газетах.

Останнім часом все більше поширюється і практика застосування новітніх інформаційних технологій, зокрема всесвітньої мережі Інтернет. Все це допомагає аналізувати думку громадян, їх ставлення до заходів, які здійснюють органи та посадові особи місцевого самоврядування, та тих питань, які торкаються інтересів всієї територіальної громади міста або окремого її члена.

До форми роботи міського голови з територіальною громадою міста можна також віднести і практику обходу (об'їзду) міста міським головою, яка набуває все більшого розповсюдження. Здійснення такого обходу супроводжується оглядом жилих масивів міста, місць масового користування, відвіданням об'єктів комунальної власності, що дає найбільш повне уявлення про їх стан і розвиток. Міський голова здійснює також особистий контроль

стану справ у закладах освіти, лікувальних закладах тощо, діяльність яких фінансується з міського бюджету.

Знову ж таки цікавим є досвід зі створення Консультативної ради по роботі з об'єднаннями громадян та Ради старійшин при міському голові.

Приклади взаємовідносин міського голови з виборцями існують і в практиці діяльності органів місцевого самоврядування шляхом створення моделі ефективного управління громадою, започаткуванням проекту «Голос громадськості», який передбачає проведення різноманітних навчальних програм, спрямованих на підвищення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, проведення соціологічних досліджень та роботи по розповсюдженню набутого досвіду.

Аналогічні програми та проекти сприяють партнерським відносинам органів місцевого самоврядування з членами територіальних громад, підвищенню рівня довіри з боку останніх до посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Чим більш різноманітними будуть форми та методи роботи міського голови з виборцями, тим ефективніше буде їх взаємодія, тим більше місцеве самоврядування буде наближене як до населення міста в цілому, так і до його окремого мешканця зокрема.

Згідно із законодавством України право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано ще і в таких формах, як органи самоорганізації населення, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Забезпечення представницьких інтересів населення у вирішенні питань місцевого значення – головна функція місцевого самоврядування, зокрема, міського голови. Тільки члени громади можуть найбільш повно сформулювати свої потреби, уточнити, що саме і як слід розуміти, задовольнити їх, установити, які фінансові ресурси для цього потрібно залучити. Участь громади у здійсненні місцевого управління допомагає створити умови для формування у громадськості чіткого і повного уявлення про механізми вирішення проблем, надає доступ до інформації про хід та існуючий стан процесу здійснення вирішення проблем, дає можливість усім заінтересованим громадянам висловити свою точку зору та власні потреби.

Робота міського голови, як головної посадової особи територіальної громади міста, в сукупності з діяльністю органів місцевого самоврядування має бути спрямована на ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів, на реалізацію одного з основних прав людини і громадянина – права на гідне життя. Але усі зусилля місцевої влади, спрямовані на поліпшення життєдіяльності міста та його мешканців, не принесуть бажаного позитивного результату, якщо громада міста буде залишатися пасивним спостерігачем за діями міської влади.

Сучасні тенденції удосконалення форм і методів діяльності міського голови

Важливою складовою роботи сільських, селищних, міських голів є їх правова та організаційна діяльність. У процесі здійснення своїх завдань, функцій і повноважень місцеві голови приймають нормативно-правові акти, визначені профільним законом про місцеве самоврядування в Україні (розпорядження сільського, селищного, міського голови) з метою регулювання суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках і примусовою діяльністю.

Засобами, що застосовуються в межах певних форм із метою здійснення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування є методи їх діяльності, які, по-перше, є прийомами, способами дій у процесі управління, а по-друге, – є способами пізнання змін у суспільному житті громадян у результаті реалізації повноважень.

Основними правовими та організаційними формами діяльності міських голів є організація роботи місцевої ради та її виконавчого комітету, а також взаємовідносини з населенням територіальної громади, установами, підприємствами та організаціями різних форм власності, які знаходяться на території громади.

На сучасному етапі органи місцевого самоврядування не поділяються на дві незалежні системи, оскільки виконавчі органи конституційовані, як і органи самої ради, тому їй підзвітні та підконтрольні, а міський голова за посадою очолює виконавчий орган ради і в цій своїй якості підзвітний та підконтрольний раді. Основний Закон не робить його “слабким”, оскільки місцевий голова головує на засіданнях відповідної ради.

Практичне значення правової та організаційної форми діяльності полягає в тому, що за допомогою їх використання здійснюються повноваження місцевих голів, що сприяє створенню та забезпеченню порядку управління громадою, дотриманню прав і свобод громадян, законності прийняття і реалізації ними своїх рішень.

Аналіз правових форм діяльності голови дає змогу дійти висновку, що останні завжди пов’язані із здійсненням місцевими головами владних повноважень. Тому, поклавши в основу класифікації правових форм діяльності такий критерій, як зміст форм управлінської діяльності, правові форми можна поділити на правовстановчі, правозастосовчі, регулятивні й правоохоронні.

Аналіз організаційних форм діяльності місцевих голів дає можливість визначити, що вони не пов’язані з реалізацією владних повноважень, хоча і сприяють їх здійсненню. Організаційні форми діяльності при їх застосуванні не мають юридичних наслідків і включають у себе матеріально-технічні та організаційні дії (або заходи).

Характеристика правових і організаційних форм діяльності міського голови дає можливість комплексно розглядати методи їхньої діяльності, за

допомогою яких здійснюється відповідна технологія прийняття управлінських рішень.

Деякі автори поділяють їх на методи: а) переконання; б) заохочення; в) примусу. Інші виділяють методи планування, вироблення рішень, координації діяльності, інформаційного забезпечення, організації виконання й контролю за виконанням, роботи з кадрами апарату та інші.

Методи діяльності міських голів – це відповідна технологія прийняття цими суб'єктами місцевого самоврядування управлінських рішень щодо покладених на них функцій та повноважень.

Технологія прийняття рішень передбачає певну послідовність управлінських операцій і процедур правового та організаційного характеру, які необхідно здійснити для вирішення проблеми, при прийнятті управлінського рішення. Вона охоплює діагностику цієї проблеми, виявлення можливих способів її вирішення, оцінку варіантів і вибір варіанта, який дасть змогу найвигіднішим для організації способом вирішити ті чи інші завдання.

Аналіз методів діяльності міського голови дає можливість класифікувати ці методи на три групи: правові, організаційні та організаційно-правові.

Правовими методами називають такі способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснюються правотворча, управлінська, правоохоронна, правореалізаційна і правозастосовна форми діяльності місцевих голів.

До них слід віднести:

- методи оцінки варіантів і вибір найкращого рішення; методи формування критеріїв вибору економіко-математичного моделювання;

- методи реалізації рішень, а саме: метод доведення рішення до виконавців; прямого адміністрування; розпорядництва; економічні методи.

Голова повинен добре розуміти переваги та недоліки різних методів своєї діяльності та прийняття рішень, знати, за яких ситуацій їх можна використовувати, комбінувати, виділяти типові управлінські завдання й застосовувати під час їх вирішення структуровані методи ухвалення рішень, а також збагачувати арсенал методів власними розробками за допомогою здійснення своїх повноважень.

Організаційними методами є способи, засоби і прийоми, за допомогою яких здійснюються відповідні форми організаційної діяльності міських голів. Організаційні методи, залежно від мети і напрямів діяльності міських голів, поділяються на загальні й конкретні. Загальні методи здійснюються за допомогою конкретних.

Враховуючи специфіку діяльності місцевих голів, можна виділити такі загальні методи:

- метод постановки проблеми – прогнозування;

- методи виявлення способів вирішення проблем (генерації ідей): збору інформації; моніторингу; евристичні; ключових запитань; інверсій; морфологічного аналізу; вільних асоціацій.

У своїй діяльності міські голови на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, крім засідань ради та засідань виконавчого комітету, можуть організовувати збори, конференції,

із залученням фахівців у галузі економіки, управління, організації та здійснення правопорядку відповідної територіальної громади та ін. заходи. Вони належать до групи експертних методів обґрунтування управлінських рішень міських голів. Експертні оцінки розглядаються як особливий вид кількісних та якісних характеристик окремих сторін соціально-економічних і психологічних явищ і процесів, які існують на території громади. Визначаються на основі індивідуальних або колективних суджень, висловлених експертами (вченими й фахівцями-практиками).

Методи діяльності місцевого голови посідають особливе місце в управлінні радою, виконавчим комітетом, територіальною громадою, оскільки на їхній основі відбувається взаємне збагачення теорії й практики управління. За допомогою методів управління керівна система встановлює правила дій та поведінки, що є обов'язковими для всіх керованих об'єктів, які безпосередньо підпорядковуються цій системі, узгоджує, об'єднує, координує й регулює їхню діяльність у часі та просторі, забезпечує безперервний і ритмічний розвиток у певному напрямку, виходячи з поставлених завдань і цілей.

Загальнонаукова методологія лежить в основі системи методів, що застосовуються в управлінні. Вона передбачає системний, комплексний підхід до вирішення проблем місцевого значення, а також застосування таких методів, як моделювання, експериментування, конкретно-історичний підхід, соціологічні дослідження, адже без застосування цих методів місцевий голова не зможе в повній мірі здійснювати свої функції й повноваження.

Обов'язковість системного підходу застосовується, як спосіб упорядкування управлінських проблем, які можуть виникнути в голови при вирішенні питань місцевого значення, завдяки чому здійснюється їхнє структурування, визначаються цілі вирішення, обираються варіанти, встановлюються взаємозв'язки й залежності елементів проблем, а також чинники та умови, що впливають на їх вирішення.

Метод комплексного підходу ґрунтується на дослідженні управлінських проблем у їхньому взаємозв'язку. При реалізації своїх управлінських рішень міський голова може використовувати методи дослідження багатьох галузей знань та також досліджувати різні проблеми відповідної територіальної громади. Такий інтегрований підхід є необхідною умовою вирішення проблем багатоцільової відкритої системи, що активно взаємодіє із зовнішнім середовищем, якою і є територіальна громада.

Моделювання є методом вирішення складних управлінських завдань. Воно дає змогу змоделювати ситуацію й дослідити, як вона розвиватиметься під впливом тих чи інших чинників, що діють на систему. Моделі відображають властивості, взаємозв'язки, структурні й функціональні параметри системи, що є суттєвими для цілей вирішення питань місцевого значення. Наприклад, підвищення якості надання послуг населенню територіальної громади, що становить надзвичайно важливу складову формування базових засад соціально орієнтованого ринкового господарства; утвердження принципів і механізмів структурно-інноваційної моделі розвитку.

Методи соціологічних досліджень знайшли широке застосування у вирішенні проблем, пов'язаних із поведінкою працівників. Вони дають можливість зібрати інформацію щодо потреб та інтересів ради та виконавчого комітету, характеру взаємовідносин, що склались у місцевій раді та її органах. Для цього міський голова може застосовувати анкетування, спостереження й самоспостереження, вивчення документів, опитування та ін. Застосування цих методів одержання інформації залежить від завдань, мети, конкретних умов і обставин дослідження. Для нейтралізації недоліків ці методи доцільно застосовувати в комплексі.

Зібрана інформація дає змогу міському голові прогнозувати реакцію депутатів місцевої ради на ті чи інші прийняті ним рішення і впливати на поведінку депутатів, забезпечуючи при цьому реалізацію прийнятих ним рішень.

Організаційно-правові методи – це такі засоби, прийоми та способи, що традиційно склалися та закріпилися у нормативно-правових актах. Наприклад, методи організації перевірки виконання актів, інформаційного забезпечення, підбору та розстановки кадрів тощо.

Питання і завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Обрання міського голови здійснюється за:

- пропорційною виборчою системою;
- змішаною виборчою системою;
- мажоритарною виборчою системою відносної більшості;
- консесуальною виборчою системою;
- мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

2. Яка посадова особа виконує повноваження міського голови щодо керівництва виконавчими органами ради у випадку відпуски голови:

- секретар ради;
- заступник міського голови з питань виконавчої роботи;
- керуючий справами виконавчого комітету;
- голова місцевої державної адміністрації;

3. Яка посадова особа виконує повноваження міського голови щодо організації роботи виконавчих органів ради у випадку дострокового припинення повноважень голови:

- заступник міського голови з питань виконавчої роботи;
- секретар ради;
- керуючий справами виконавчого комітету;
- голова місцевої державної адміністрації;

4. Міський голова територіальної громади має:

- особливі гарантії діяльності;
- гарантії, властиві для депутатів місцевих рад;
- гарантії властиві службовцям органів місцевого самоврядування.

5. Міський голова звітує перед територіальною громадою про свою діяльність:

- раз на півроку;
- раз на рік;
- раз за термін повноважень;
- не менше разу на рік;
- не менше разу за строк повноважень.

6. Міський голова є підконтрольним з боку:

- територіальної громаді;
- міської ради;
- виконкому міської ради;
- органів державної виконавчої влади в частині власної компетенції місцевого самоврядування;
- органів державної виконавчої влади в частині делегованої компетенції місцевого самоврядування.

7. Міський голова звітує про свою діяльність перед відповідною радою по питанням виконання бюджету:

- раз на півроку;
- раз на рік;
- раз за термін повноважень;
- не менше разу на рік;
- не менше разу за строк повноважень;
- у будь-який визначений радою термін.

8. Повноваження міського голови можуть припинятися достроково:

- за рішенням місцевого референдуму;
- за рішенням ради;
- за рішенням профільної комісії Верховної Ради України;
- за рішенням Верховної Ради України.

9. При балотуванні на посаду міського голови існують:

- ценз осілості;
- ценз освіти;
- верхня межа вікового цензу;
- цензит відсутні.

10. Міським головою може бути:

- особа не молодше 18 років;
- особа не молодше 24 років;
- особа не старше 60 років;
- особа не старше 65 років.

11. Чи може здійснювати міський голова повноваження виконкому одноособно:

ТАК

НІ

12. Граничний вік перебування на посаді міського голови становить:

- 60 років;
- 60 років з можливістю продовження до 65 років;
- 65 років з можливістю продовження за погодженням Національним агентством України з питань державної служби;

- вікові обмеження відсутні.

13. Міський голова:

- є державним службовцем;
- обирається радою у випадках передбачених законодавством;
- підпорядкований голові місцевої державної адміністрації у питаннях делегованої компетенції;
- підписує рішення відповідної ради;
- представляє лише тих, хто за нього голосував;
- може оголосити місцевий референдум;
- призначає керівників комунальних установ.

14. До повноважень міського голови належить:

- прийняття рішень з приватизації об'єктів комунальної власності;
- призначає керівників комунальних установ;
- прийняття рішень щодо проведення місцевого референдуму;
- головування на пленарних засіданнях відповідної ради;
- визначення цільового призначення бюджетних коштів територіальної громади;
- головування на засіданні виконавчого комітету відповідної ради;
- керівництво апаратом ради та виконавчого комітету.

15. Міський голова має право:

- бути членом політичної партії;
- бути депутатом іншої ради;
- суміщати свою службу діяльністю з іншою посадою;
- делегувати свої повноваження іншим особам;
- займатися підприємницькою діяльністю;
- не володіє жодними із зазначених прав.

16. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування означає:

- право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення;
- право і реальну здатність посадових та виборних осіб місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення;
- право і реальну здатність територіальних громад регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення;
- право і реальну здатність територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення;
- право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України.

17. Система місцевого самоврядування складається з наступних елементів:

- Територіальна громада;
- Місцева державна адміністрація;

- Місцева рада;
 - Територіальне відділення міністерства / відомства;
 -
-

18. В Україні сформована чітка вертикаль місцевих рад

ТАК

НІ

19. Міський голова обирається на термін:

- три роки;
- чотири роки;
- п'ять років;
- шість років.

20 Міські ради:

- в якості виборних органів виражають інтереси населення міст;
- в якості виборних органів виражають інтереси місцевих державних адміністрацій;
- в якості виборних органів виражають інтереси Верховної Ради України;
- у своїх діях виступають від імені відповідної громади і підпорядковуються тільки закону;
- у своїх діях виступають від імені відповідної громади і підпорядковуються раді вищого рівня.

21. Основною організаційно-правовою формою діяльності рад є:

- сесія;
- депутатський запит;
- засідання постійних комісій ради;
- засідання виконавчого комітету ради.

22. Виконавчими органами міських, районних у містах рад є:

- районні державні адміністрації;
- виконавчі комітети відповідних рад;
- постійні комісії відповідних рад;
- виконавчі відділи, управління відповідних рад;
- постійні комісії відповідних рад;
- тимчасові контрольні комісії відповідних рад;
- відповідні підрозділи районних державних адміністрацій;
- відповідні підрозділи обласних державних адміністрацій.

23. Виконавчий комітет міської ради:

- утворюється на виконання рішень постійної комісії ради;
- утворюється міською радою на строк її повноважень;
- утворюється міським головою; головою районної в місті ради;
- утворюється місцевою державною адміністрацією;
- утворюється головою районної, обласної ради.

24. Міський голова:

- є головною посадовою особою територіальної громади;
- є головою відповідної ради та її виконавчого комітету;
- очолює виконавчий комітет відповідної ради та головує на її засіданнях;
- є депутатом міської ради

25. Особливістю статусу посадових осіб місцевого самоврядування є те, що вони:

- призначаються місцевою державною адміністрацією;
 - отримують заробітну плату з місцевого бюджету;
 - затверджуються на посаду після проходження державної служби;
 - _____
-

26. Першу сесію новообраної міської ради скликає:

- міський голова;
- відповідна територіальна виборча комісія;
- голова територіальної виборчої комісії;
- голова районної державної адміністрації.

ВИСНОВКИ

Міський голова є посадовою особою, яка входить до структури міської ради як відносно самостійний суб'єкт та забезпечує належну роботу як представницького, так і виконавчого органів місцевого самоврядування, спрямовує їх діяльність на вирішення єдиних завдань і досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою міста.

Становище міського голови характеризується сукупністю його прав і обов'язків, які визначають його місце і роль у механізмі управління на місцевому рівні, характер його взаємовідносин з членами територіальної громади, органами місцевого самоврядування та органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами, а також гарантії реалізації передбачених законодавством прав та обов'язків міського голови і відповідальність за їх виконання. Реальність та гарантованість адміністративно-правового статусу міського голови залежить від постійного вдосконалення системи гарантій його діяльності.

Сучасний керівник має володіти фаховими знаннями в галузі місцевого самоврядування, високими моральними якостями, об'ємним баченням проблематики розвитку міста. Тому необхідною є достатня правова підготовка як міських голів, так й інших посадових осіб місцевого самоврядування, яка дозволить на професійному рівні взаємодіяти з населенням та державними структурами в ході випрацювання та реалізації міської політики. Питання підготовки високопрофесійних кадрів для органів місцевого самоврядування повинні вирішуватися комплексно і робити це необхідно на загальнодержавному рівні.

Робота міського голови, як головної посадової особи територіальної громади міста, в сукупності з діяльністю органів місцевого самоврядування має бути спрямована на ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів, на реалізацію одного з основних прав людини і громадянина – право на гідне життя.

Список рекомендованих джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування/Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвіїшин О.Я., Карпінський Ю.О. та інші // Київ – 2007. – С. 366.
2. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник – Одеса: ОРІДУ ЗНАДУ, 2009. – 394 с.
3. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні: дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Бальцій Юрій Юрійович. – К., 2006. – 210 с.
4. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування / Батанов О.В. Монографія. К.: Ін – т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
5. Безпалько О.В. Соціальна робота в громаді. Навчальний посібник. – К.: ЦУЛ, 2005. – 176 с.
6. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). / Борденюк В. Право України – 2005 – №1, – С. 21-25.
7. Бутко І.П. Традиції і прогноз розвитку статусу українських органів місцевого самоврядування / Бутко І.П. Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1999-№3(8). – С. 98-107.
8. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001року № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 37 - 38. - Ст. 189.
9. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія/ Ю.Ж.Шайгородський, Т.С.Андрійчук, А.Я.Дідух та ін.; за заг. ред. Ю.Ж.Шайгородського. - К.: Вид-ць Паливода А.В., 2011. - 147 с
10. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку: навч. посібник / за заг. ред. Ю.П.Сурміна. -К.: НАДУ, 2008. -55 с
11. Давтян С.Г., Пойченко А.М., Саханенко С.Є. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні: Навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
12. Делія Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики / Делія Ю.В. Монографія. – Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. – 280 с.
13. Діловолство в органах місцевого самоврядування: монографія / А.П. Лелеченко, Т.В. Іванова, Л.П.Піддубна, В.В. Павлюк; за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2009. – 164 с.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. - 2002. - № 10. - С. 10.
15. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, Вид-во “Фенікс”, 2010. – 375 с.

16. Закон України про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар / [Батрименко В.І., Борденюк В.І., Виноградова Г.В., Єфремов М.І. та ін.] – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 397 с.
17. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768- III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3-4. - Ст. 27.
18. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / Кампо В.М. – К.: Ін Юре, 1997.– С.17–24.
19. Кампо В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування / Кампо В. Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – № 1, 2. – С. 70-71.
20. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления / Карлов А.А. – К.: Вища школа, 1993. – 114 с.
21. Кириченко Ю.М. Пропозиції щодо вдосконалення правового статусу міського голови // Аспекти самоврядування. – 2006. - № 5 (37). – С. 29 – 32.
22. Козоріз В.П. Хто такий міський голова і як його обирати / В.П. Козоріз, В.П. Третецький.– К.: [Ін-т громад. сусп-ва], 2001. – 96 с.
23. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
24. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується / Корнієнко М. Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 4. – С. 17-21.
25. Косінський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органів місцевого самоврядування / Косінський В. Право України. – 2000.– №5.– С.17–22.
26. Куйбіда В.С. Конституційно – правові проблеми місцевого самоврядування в Україні / Куйбіда В.С. Монографія. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.
27. Лелеченко А. Становлення місцевого самоврядування в Україні як структурного елемента децентралізації державного управління // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 497-505.
28. Лелеченко А.П. Голова сільський, селищний, міський / А.П.Лелеченко // Енциклопедія державного управління: у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.- К.: НАДУ, 2011.: / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. - Харківський регіональний державного управління Національної академії державного управління України. - Х.: Вид.-во ХарРІДУ "Магістр", 2011. - 408 с. Автор. С. 51-53
29. Лелеченко А.П. Звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування як чутливий індикатор актуальності місцевих проблем / А.П.Лелеченко / Управління сучасним містом. – 2010. – № 1-4/1-12 (37-40). – С.174-181.
30. Лелеченко А.П., Яценко А.А. Формування кластерної моделі системи підготовки та перепідготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / А.П. Лелеченко, А.А.Яценко // Управління сучасним містом. – 2009. – №1-12(33-35). – С.44-51.

31. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / Любченко П.М. Харків: ООО «Модель всесвіту», 2001 – 224 с.
32. Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту "Залучення громадян до формування та контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області" / Б.Малиняк, О.Домбровський, В.Ханас. - Тернопіль: Лібра Терра, 2010. - 105 с.
33. Місцеве самоврядування. Кн.2. Організація роботи міського голови / За загальною редакцією А.О.Черемиса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – 1104 с.
34. Мних М.В. Роль та значення місцевих фінансів у розвитку місцевого самоврядування /Мних М.В.//Економіка. Фінанси. Право-2004.-№2-С.15-17
35. Молодожен Ю.Б. Планування розвитку територій: навч. посібник/ Ю.Б.Молодожен. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. - 284 с.
36. Муніципальне право України : підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - 352 с. – С.210.;
37. Організаційно-правові засади й механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування України в період підготовки і здійснення реформ: наук.-метод. розробка / авт. кол.: В.М.Дрешпак (кер.), В.Є.Романов, Т.М.Бреус та ін. -К.: ДРІДУ НАДУ, 2008. -39 с.
38. Організація надання послуг: теорія, методологія, практика / Монографія : [автор.колектив кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України; за заг.ред. О.І.Васильєва, О.С.Ігнатенко]. – Донецьк : Юго-Восток, 2014. – 388 с.
39. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії / Прієшкіна О.В. Навч. посібник. – К.: Кондор. – 2004. – 336 с.
40. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України // Відом. Верховн. Ради України. – 2010. - № 35-36, ст.491.;
41. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб: Закон України від 11 липня 1995 року № 282/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 29. - Ст. 216.
42. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
43. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України № 1160-IV від 11 вересня 2003 року // Відом. Верховн. Ради України. – 2004 р., № 9, ст. 79
44. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 6. - Ст. 30.
45. Про звернення громадян: Закон України / Відомості Верховної Ради України. 20.01.2005 р. №11 – Ст.200
46. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. – Ст. 650.

47. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року // Відом. Верховн. Ради України. – 1997 – № 24. – Ст.170.;
48. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 20-21. – Ст. 190.
49. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 48. - Ст. 254.
50. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97– ВР, 1997, № 38, – С. 249.
51. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 33. - Ст. 175.
52. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року №93-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 40. - Ст. 290.
53. Про статус сільського, селищного, міського голови: проект Закону України від 1 липня 2004року. – К.: 2004. – 23 с.
54. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
55. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
56. Соляник К.Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи. – Х.: Крок, 2004. – 255 с.
57. Стефанюк В. Форми і методи управлінських дій / Стефанюк В. Вісник Української Академії державного управління при Президентові України / Видавництво УАДУ № 2 / 2003. – С. 51-57.
58. Сушинський О. Головна посадова особа територіальної громади / Сушинський О. Управління сучасним містом. – 2001.– № 7-9(3). – С. 74-84.
59. Цивільний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 40 – 44. – Ст. 356.
60. Шаповал В.Д. Історія становлення правового статусу сільського, селищного, міського голови / Шаповал В.Д. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – №1. – С. 56-61.
61. Шаповал В.Д. Проблемні питання обрання сільського, селищного, міського голови / Шаповал В.Д. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2008. – № 1 (37). – С.114–119.
62. Шаповал В.Д. Функції сільського, селищного, міського голови / Шаповал В.Д. Юридична Україна №8/2006. – С.26-30.

З М І С Т

ВСТУПНЕ СЛОВО.....	3
<i>Ю. В. Ковбасюк, І. О. Дегтярьова. Децентралізація влади: розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.....</i>	5
<i>В. Г. Бодров, С. А. Дяченко. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.....</i>	51
<i>Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, М. М. Білинська, Н. Б. Ларіна та ін. Організація роботи голови районної державної адміністрації: практичні поради</i>	133
<i>Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, Л. В. Прудіус. Організація роботи голови районної ради</i>	255
<i>В. А. Гошовська, Т. І. Сущенко, А. П. Лелеченко. Організація роботи міського голови.....</i>	325

Навчальне видання

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Збірник навчально-методичних матеріалів

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *Ю. А. Куценко*

Підп. до друку 16.09.2015.
Формат 60x84/16. Обл.-вид. арк. 22,1. Ум.-друк. арк. 43,2.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003