

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Н. Ю. Мущинська

Конспект лекцій
з курсу

МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

*(для студентів 4 курсу денної форми навчання
за напрямом підготовки 6.030601 «Менеджмент»
спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування»)*



Харків – ХНАМГ – 2012

Мущинська Н. Ю. Конспект лекцій з курсу «Муніципальний менеджмент» (для студентів 4 курсу денної форми навчання за напрямом підготовки 6.030601 «Менеджмент» спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування») / Н. Ю. Мущинська; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2012. – 36 с.

Автор: Н. Ю. Мущинська

Рецензент: к. е. н., доц. Г. В. Висоцька

Рекомендовано кафедрою управління проектами в міському господарстві і будівництві, протокол № 1 від 31 серпня 2011 р.

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП	4
ЗМ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	5
Тема 1. Сутність муніципального менеджменту	5
Тема 2. Місцеве управління і місцеве самоврядування: основні поняття і проблеми	8
Тема 3. Організаційна основа місцевого самоврядування в Україні як вихідний чинник регламентування на місцевому рівні	14
Тема 4. Управління комунальним господарством міста	18
ЗМ 2. МУНІЦИПАЛЬНИЙ ФІНАНСОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ	21
Тема 5. Виконання бюджетної політики на місцевому рівні	21
Тема 6. Фінансові ресурси місцевого самоврядування	24
ЗМ 3. РЕГЛАМЕНТАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	28
Тема 7. Регламентування порядку розгляду звернень та прийому громадян в органах місцевого самоврядування	28
Тема 8. Організація кадрової роботи в органах місцевого самоврядування ..	31

ВСТУП

Дисципліна «Муніципальний менеджмент» розрахована на бакалаврів зі спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування» спеціалізації «Менеджмент організацій місцевого самоврядування».

Дисципліна створює необхідну базу знань для ефективної підготовки фахівців з питань муніципального менеджменту, які працюють в органах місцевого самоврядування, муніципальних і державних установах.

Мета вивчення курсу «Муніципальний менеджмент» – надати студентам уявлення про основні закони та закономірності в галузі теорії та практики муніципального управління. При цьому студенти оволодівають вмінням реалізовувати спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту в управлінні розвитком базових територіальних спільнот на основі застосування теоретичного та практичного вітчизняного і зарубіжного досвіду в галузі муніципального управління.

Внаслідок цього завданнями курсу є: розуміння закономірностей та особливостей управлінської діяльності; вивчення теоретичних основ муніципального менеджменту; формування вмінь щодо вирішення проблем, пов'язаних з управлінськими задачами різноманітного характеру в системі місцевого самоврядування; формування у студентів навичок з методики аналізу та оцінки ситуацій, що з'являються в діяльності організацій місцевого самоврядування.

ЗМ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Тема 1. Сутність муніципального менеджменту

1.1 Муніципальне утворення – об'єкт муніципального управління

У територіальній структурі кожної країни можна виділити три рівні: національний, регіональний і первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, які у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень.

Муніципальне утворення — це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене певним чином фінансово-матеріальною основою.

В Україні термін "муніципальне утворення" не закріплений законодавчо.

Будь-яке муніципальне утворення є єдністю трьох компонентів:

–*населення*, що формує територіальну громаду, визначає зміст існування муніципального утворення. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" 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. Це соціальний компонент муніципального утворення;

–*території* як нероздільної єдності просторової складової та природних ресурсів, що на ній розміщені. Це природний компонент муніципального утворення;

–*економіки* як сукупності господарюючих організаційних утворень і взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб. Це економічний компонент муніципального утворення.

1.2 Муніципальні послуги – продукт діяльності муніципального утворення

Фахівці, що досліджують проблематику муніципального менеджменту, вирізняють *три основні функції місцевого самоврядування*:

- захист від тиску центральної влади;
- забезпечення участі громадян у прийнятті рішень урядового рівня;
- ефективне забезпечення послугами (Джим Шарп, 1994).

Таким чином, послуги є одним із основних продуктів діяльності муніципальних утворень, а їх ефективне надання визначає місію муніципального утворення як організації.

Послуга є особливим продуктом діяльності. На відміну від виробництва матеріальних благ, де затрачувані ресурси і результати праці мають, як правило, наочну, фізично відчутну форму, виробництво послуг спрямоване безпосередньо на людину, а результат праці не набуває у більшості випадків форми речей.

Для з'ясування природи послуг слід врахувати такі аспекти: це специфічний товар, який має вартість і споживчу вартість; виробництву і наданню послуги, на відміну від інших товарів, передують пред'явлений попит; процес надання і споживання послуг у більшості збігається у просторі й часі; корисний ефект праці при виробництві цього товару дещо відрізняється від корисного ефекту праці при виробництві інших товарів.

Для менеджменту, в тому числі муніципального, важливо врахувати чотири основних характеристики послуг, які вирізняють дослідники й аналітики: невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість збереження, непостійність якості.

Вибір методу надання послуг. Послуги одного характеру можуть надаватись безпосередньо органами місцевого самоврядування: а) через створені муніципальні (комунальні) підприємства; б) через формування муніципального замовлення на виконання послуг і залучення до його виконання на конкурсній основі (наприклад, на основі тендера) суб'єктів господарювання різних форм власності, а також приватних підприємницьких структур. Прикладом багатоманітності підходів щодо вибору методу надання послуг є різні варіанти надання послуг з вивезення сміття та побутових відходів (комунальне підприємство, муніципальне замовлення, приватна компанія).

В основі вибору методу надання послуг можуть бути покладені два важливих критерії: ефективність надання послуг і економічність надання послуг.

У муніципальному менеджменті *ефективність* (соціальна ефективність управління) показує, якою мірою задовольняється попит на послуги. Це передбачає порівняння результатів обслуговування щодо попиту:

$$E_{\phi} = P/\Pi \times 100,$$

де E_{ϕ} — ефективність (%);

P — результат надання послуг (кількість сімей, що отримали послугу; кількість сміття, що вивезено, тощо);

Π — попит на послугу (кількість сімей, що потребують цієї послуги; кількість сміття, що підлягає вивезенню, тощо).

Прикладом показників *економічності* є:

1) затрати на збирання та вивезення однієї тонни сміття (затрати на робочу силу, паливо, транспорт);

2) затрати на подачу одного кубічного метра води (затрати на робочу силу, енергію, обладнання, матеріали, що використовуються).

Показники ефективності важливі при плануванні та розподілі ресурсів (зокрема, при бюджетуванні), а показники економічності — при виборі методу надання послуг. Разом з тим ці показники взаємопов'язані. Підвищення економічності (завдяки використанню нового обладнання, комп'ютерному забезпеченню, підвищенню якості персоналу) повинне призвести до підвищення ефективності надання послуг.

Джерела та рекомендована література:

1. Конституція України: Прийнята на XV сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К., 1996.
2. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. — К. : Знання, 2006. — 420 с.

Інтернет –джерела:

1. Сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/>

Тема 2. Місцеве управління і місцеве самоврядування: основні поняття і проблеми

2.1 Поняття місцевого управління і місцевого самоврядування

Відсутність єдиної виробленої концепції реформування місцевого самоврядування, започаткованого в Україні ще у 90-х роках, розтягнуло цей процес на довгі роки. Навіть прийняття Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні ” не врегулювало і не вирішило всі спірні та невизначені питання в цій важливій сфері життя українського суспільства.

До прийняття Конституції всіма Законами України щодо місцевого самоврядування поєднувались два не зовсім поєднувані поняття. Наприклад, у ст. 2 Закону України “Про місцеві Ради та місцеве самоврядування ” (7 грудня 1990 р.) зазначалося, що “система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування ”, підкреслюючи, що місцеве самоврядування є складовою частиною державної влади. Тільки Конституцією України (28 червня 1996 року) місцеве самоврядування вперше було “виведено з системи органів виконавчої влади ”, чим законодавці підтвердили і закріпили існування в Україні публічної, а не виключно державної влади. При цьому, хоча сам термін “публічна влада ” у Конституції відсутній, його зміст зафіксовано. До цього висновку приводить аналіз статей 6 і 5 Конституції, а саме: “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову ” та “.. народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування ”. Тобто влада народу (публічна влада) має складовими державну (законодавча, судова, виконавча) і місцеву владу (місцеве самоврядування).

Однак і сьогодні питання “місцевої влади ” залишається досить спірним. Існують думки, згідно з якими публічна влада в Україні розглядається як центральна (державна влада), яка здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу, судову, і місцеву - державну (виконавчу) та самоврядну.

Дотримання такої точки зору поєднує управлінські впливи на територіальну одиницю, які здійснюються місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування - два різні за своєю суттю і

природою впливи. Адже політика, яка здійснюється місцевими органами виконавчої влади завжди є державною, хоча і на місцевому рівні.

Виділяючи публічну владу, ми виділяємо її як повністю відокремлену від державної (ст. 118 Конституції України), а не складову останньої. Ось чому поділ місцевої влади на державну і самоврядну є неможливим. Місцева влада як місцеве самоврядування (самоуправління) не пересікається ні з однією із гілок державної влади, у зв'язку з чим можна і слід розуміти місцеве самоврядування як окремий вид публічної влади.

Таким чином, орган місцевого самоврядування (“місцева влада”) у процесі самоврядування здійснює функції “самоуправління”, а спільний вплив на певну територію органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади можна і доцільно назвати “місцевим управлінням”.

2.2 Основні принципи й ознаки місцевого самоврядування

Основоположним принципом, викладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом Міністрів країн Ради Європи у 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., є автономія.

Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом і, де це можливо, — Конституцією (ст. 2), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (ст. 11). Ці повноваження мають бути виключними та повними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив. При реалізації делегованих повноважень цей орган повинен мати свободу пристосувати їх здійснення до місцевих умов.

Організаційна автономія полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість самостійно визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і одночасно забезпечувала ефективне управління (ст. ст. 6, 7, 10). Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади.

Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає у праві його інституцій володіти та розпоряджатись власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9). Формування та використання

місцевих фінансових ресурсів, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, здійснюються ними самостійно.

До основних принципів місцевого самоврядування в Україні, відповідно до ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, які є *найважливішими ознаками* будь-якої демократичної держави, *належать*:

➤ *народовладдя*: носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування;

➤ *законність* в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що забезпечується чинним законодавством України;

➤ *гласність*, що забезпечує відкритий характер діяльності органів місцевого самоврядування і систематичне інформування населення про неї;

➤ *колегіальність*, що означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, коли питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;

➤ *поєднання місцевих і державних інтересів*, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;

➤ *виборність*: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням, терміном на 4 роки;

➤ *правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність* у межах повноважень, визначених чинним законодавством;

➤ *підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами*;

➤ *державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування*, що виявляється у наданні територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень, згідно зі ст. 7 Конституції;

➤ *судовий захист прав місцевого самоврядування*, відповідно до ст. 145 Конституції.

2.3 Моделі місцевого самоврядування

У літературі, присвяченій місцевому самоуправлінню і самоврядуванню, звичайно, виділяють такі його моделі, що відповідають різним правовим системам — англосаксонська (англійська) та континентальна (французька). Виділення таких моделей базувалось на принципах, що лежать в основі відносин місцевих органів як між собою, так і з владою вищого рівня.

У межах *англосаксонської моделі*, яка отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень; пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. Значними повноваженнями тут наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють вагомую роль у підготовці й прийнятті окремих рішень.

Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється головним чином опосередковано, через центральні органи, а також суд. При аналізі місця й ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос, звичайно, робиться на тому, що вони є складовою частиною механізму держави.

У більшості країн світу (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, на Близькому Сході) поширилась *континентальна (французька модель) місцевого управління*. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Родоначальницею цієї моделі є Франція, тому її специфіка виходить з історії цієї країни: головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун.

Континентальна модель місцевого управління, як зазначив французький дослідник І. Мені, нагадує ієрархічну піраміду, по якій відбувається передача різних директив та інформації та в рамках якої на центральні власті активно працює ціла армія агентів на місцях. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається, зокрема, у передбаченій Конституцією практиці областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень.

2.4 Міжнародні стандарти місцевого самоврядування

Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є Європейська Хартія з цих питань та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, що є обов'язковими для держав-членів Ради Європи. Цей документ прийнято на засіданні Ради Європи 15 жовтня 1985 року.

Від імені України Європейську Хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, а Верховна Рада ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до ст. 9 Конституції України після ратифікації Європейська Хартія місцевого самоврядування стала частиною українського законодавства.

Ще одним документом, який регулює діяльність місцевого самоврядування, є *Всесвітня Декларація місцевого самоврядування*, яка була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі.

У Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни. Місцеве самоврядування — це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. Це право має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають і періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів, а їх головних виконавців слід обирати таким же чином або призначати за участю обраних органів.

Міжнародні об'єднання органів місцевого самоврядування

Найстарішим зі світових об'єднань органів місцевого самоврядування, що діє на міжнародній арені з 1913 року, є Міжнародний Союз місцевих влад (IULA). Засновано Союз у бельгійському місті Генті за участі міст царської Росії. Він займався питаннями розвитку й ведення місцевого господарства, місцевої демократії та управління.

Найбільшою організацією, що займається питаннями побратимства та муніципального партнерства, є Всесвітня Федерація споріднених міст (ВФСМ). Одержавши своє міжнародно-правове оформлення 1957 року в м. Екс-ле-Бен (Франція), ВФСМ основною метою організації проголосила “розвиток взаєморозуміння та співробітництва між народами незалежно від їх раси, мови, релігії або політичної системи шляхом споріднення міст, підтримки

співробітництва в дусі рівноправності між міськими або регіональними властями всіх країн ”.

Починаючи з 1963 р. Федерація щороку в останню неділю квітня проводить Всесвітній День споріднених міст.

У 2004 році на спільному Конгресі в Парижі організації оголосили про своє злиття та утворення нового світового об'єднання органів місцевого самоврядування — Міжнародної організації “Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування ”.

Об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні

Процес створення неурядових організацій місцевого самоврядування в Україні розпочався ще на початку 90-х років. Найактивнішу з них, а саме Асоціацію міст України (АМУ), було утворено в 1992 р. Сьогодні АМУ об'єднує 574 міст, селищ і сіл, в яких проживає понад 80% населення України і є потужною організацією, що довела свою спроможність захищати інтереси місцевого самоврядування на національному та європейському рівнях.

Джерела та рекомендована література:

1. Конституція України: Прийнята на XV сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К., 1996.
2. Гірняк М. Європейська Хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: Аналіз ситуації // Людина і політика. — 2001. — №3.
3. Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади. — К., 1992.
4. Крусян А. Местное управление и самоуправление: К постановке вопроса о содержании и понятии // Юрид. вестн. -1998. - № 1.
5. Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти // Урядовий кур'єр -1997. - 18 березня.

Інтернет –джерела:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Драгоманов М. Вольний союз – Вільна спілка. Опит украинской политико-социальной программы. – Женева, 1884. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>
3. Сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/>
4. Сайт Української асоціації районних та обласних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/pro-asociaciyu/zagalna-informaciya/>

Тема 3. Організаційна основа місцевого самоврядування в Україні як вихідний чинник регламентування на місцевому рівні

3.1 Поняття й ознаки територіальної громади як соціального явища

Владним джерелом для інституту місцевого самоврядування, муніципальної влади є специфічний соціальний суб'єкт — територіальна громада, яка належить до того самого смислового ряду, що й поняття “община”, “комуна”, “місцевий колектив”, “соціальна спільність”, “спільність жителів”, “асоціація мешканців”, “місцевий соціум”, “місцеве співтовариство”, “соціально-територіальна спільнота”.

Розглядаючи поняття громади, необхідно розрізняти два його аспекти: об'єктивне соціальне явище та юридичне оформлення цього явища.

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

Як правові суб'єкти територіальні громади приймають участь у цивільних відносинах, створюють юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.

В Україні існує видове різноманіття територіальних громад. Відповідно до Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування” можна виділити такі *види територіальних громад*:

- а) територіальна громада села;
- б) територіальна громада селища;
- в) територіальна громада міста;
- г) територіальна громада кількох поселень, у тому числі різного статусу у випадку їх добровільного об'єднання у єдину громаду;
- д) територіальна громада району в місті.

На рівні району або області держава не визнає існування територіальних громад як самостійних суб'єктів.

3.2 Функції та повноваження територіальних громад

Частиною соціальної та правової суб'єктності територіальної громади є виконувати ними функції, тобто основні напрямки діяльності територіальної громади. Серед функцій територіальних громад великого значення набуває управлінська функція — встановлення цілей, планування, виконання роботи, контроль, оцінка, корегування плану.

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. Ст. 140 Конституції України.

Власне кажучи, всі повноваження місцевого самоврядування є компетенцією територіальних громад, які можуть виконуватися ними як безпосередньо, так і через утворені територіальними громадами органи й обраних посадових осіб. Одночасно у територіальних громад є деякі *повноваження, які не можуть бути перекладені на органи або посадових осіб місцевого самоврядування і вирішуються ними безпосередньо*. Відповідно до законодавства України про місцеве самоврядування до *цих повноважень можна віднести*:

- 1) утворення територіальної громади (наприклад, через об'єднання декількох в одну);
- 2) реорганізація територіальної громади (наприклад, перейменування поселення, де існує територіальна громада);
- 3) ліквідація територіальної громади як самостійного суб'єкта місцевого самоврядування (наприклад, через об'єднання двох територіальних громад в одну);
- 4) обрання представницького органу місцевого самоврядування та голови територіальної громади;
- 5) дострокове припинення повноважень ради та голови;
- 6) наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (повноваження територіальної громади району в місті);
- 7) самооподаткування.

Закон України “Про місцеве самоврядування ” окреслює також деякі *питання, що можуть бути вирішені територіальними громадами як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування*: утворення районної у місті ради, питання утворення виконавчого органу у сільських громадах з кількістю до 500 мешканців, дострокове припинення повноважень голови громади; об'єднання на договірних засадах на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів; питання вилучення об'єктів права комунальної власності.

Є також деякі питання, які не можуть вирішуватися територіальними громадами безпосередньо, а покладені на органи, що утворюються територіальними громадами. До них належать питання, пов'язані з обранням, призначенням, звільненням службових осіб, що належать до компетенції відповідних місцевих рад або голови. Крім того, територіальними громадами безпосередньо не можуть вирішуватися питання делегованих повноважень, адже вони делегуються державою виключно органам місцевого самоврядування.

3.3 Форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні влади

- вибори;
- референдум;
- консультативні опитування;
- територіальні ініціативи;
- нормотворчі громадянські ініціативи на місцевому рівні (право петиції);
- громадські слухання;
- збори і сходи громадян;
- публічні виступи;
- звернення громадян;
- оскарження в суді;
- громадські експертизи, круглі столи, громадські ради, інститут місцевого омбудсмена, електронна демократія тощо.

3.4 Виконавчі органи місцевого самоврядування та апарат в організаційній основі самоврядування

Виконавчі та розпорядницькі органи місцевого самоврядування, а також їх апарат достатньо різноманітні та їх можна класифікувати наступним чином.

За суб'єктом формування:

- а) утворені радою (виконком, управління, відділи, департаменти);
- б) утворені виконкомом (комісії, ради);
- в) утворені головою (ради, служби голови).

За способом формування:

- а) утворені з затвердженням персонального складу:
 - за поданням голови (виконавчий комітет);
 - за поданням громадських організацій (виборча комісія).
- б) утворені без затвердження персонального складу (управління, відділи);
- в) утворені на основі кооптації за встановленими нормами (комісії).

За призначенням:

- а) органи загального призначення (виконком, районна адміністрація);
- б) органи спеціального призначення (управління, відділи).

3.5 Акти місцевого самоврядування й організаційний механізм їх прийняття
За правовою силою можуть існувати різноманітні види правових актів:

1. Нормативні правові акти (рішення референдуму, сесії, статут громади).
2. Ненормативні правові акти або акти індивідуальної дії (розпорядження голови, наказ, рішення виконавчого комітету, частина рішень сесій).

За формою:

1. Рішення — нормативний або ненормативний правовий акт, прийнятий у колегіальному порядку.
2. Розпорядження — ненормативний правовий акт, що не вимагає колегіального рішення. Видається головою територіальної громади, виконавчими органами місцевого самоврядування, головою обласної, районної ради.
3. Наказ — акт органів місцевого самоврядування галузевого або функціонального характеру, видаваний на основі єдиноначальності.
4. Інструкція — акт органів місцевого самоврядування, що регламентує порядок виконання нормативних актів.
5. Договір — угода двох або більше сторін, що містить взаємні зобов'язання і права.
6. Статут — зареєстрований державою документ місцевого співтовариства, конституційного значення.

Місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень. *Місцева рада може приймати рішення у формі:*

- ухвали — рішення ради, прийняте в межах її компетенції для досягнення певної цілі, що спричиняє певні юридичні наслідки. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території, підвідомчій раді;
- доручення – рішення ради, що стосуються органу чи посадової особи ради і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії;
- звернення – рішення ради, звернене до суб'єктів, що не підпорядковані їй, із закликом до певних дій або ініціатив;
- заяви – рішення ради, що містить у собі виявлення позиції ради з певних питань;
- процедурного рішення — рішення, прийнятого радою з процедурних питань (про перерву в засіданні, проведення додаткової реєстрації, перерахунок голосів).

Джерела та рекомендована література:

1. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми ” // Відомості Верховної Ради, 1991, № 33.
2. Закон України “Про звернення громадян ” // Відомості Верховної Ради, 1996, № 47.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні ” // Відомості Верховної Ради, 1997, № 24.
4. Закон України “Про органи самоорганізації населення ” // Відомості Верховної Ради, 2001, № 48.
5. Указ Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики ” від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005.

Тема 4. Управління комунальним господарством міста

4.1 Комунальна власність як правова категорія

Українська Конституція присвячує питанням власності територіальних громад окрему статтю. Це є стаття 142, яка зазначає, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Власність територіальних громад в Україні має усталену назву “комунальна власність”, “комунальне майно”.

Стаття 60 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні ” визнає: первинними суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ та міст. З цього випливає, що комунальна власність в Україні розглядається передусім як правомочність природних спільнот людей – територіальних громад, а вже потім як матеріальний базис адміністративно-територіальних одиниць. З іншого боку, із Конституції та згаданого Закону випливає, що право комунальної власності, яким наділені районні та обласні ради має похідний характер від права власності територіальних громад району (області) та делегується на регіональний рівень цими громадами.

Комунальна власність залежно від економічної спроможності може бути:

- прибуткова – від використання можна отримати додаткові фінансові ресурси;
- нейтральна – забезпечує лише покриття витрат на її утримання;

- дотаційна – потребує цільового фінансування з місцевого бюджету чи інших джерел та створює специфічний соціальний продукт, покликаний забезпечити державні соціальні гарантії.

Суб'єктами права комунальної власності є територіальна громада та сформовані нею органи місцевого самоврядування.

Об'єктами комунальної власності є матеріально-речові та фінансово-грошові цінності.

4.2 Функціональні форми управління комунальною власністю

Є різні форми управління комунальним майном, напрацьовані світовим досвідом:

- самостійне використання;
- спільне використання;
- продаж;
- оренда;
- концесія;
- іпотека;
- застава;
- приватизація;
- безоплатна передача в державну власність.

4.3 Види комунальних підприємств

Комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку (шляхом прийняття відповідного рішення) на базі **відокремленої** частини комунальної власності та входить до сфери його управління.

Комунальне корпоративне підприємство відрізняється від комунального унітарного **часткою** майна в його статутному фонді (частка повинна перевищувати п'ятдесят відсотків чи становити величину, яка забезпечує відповідним органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів).

Джерела та рекомендована література:

1. Конституція України: Прийнята на XV сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К., 1996.
2. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
3. Створення та діяльність об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: практичний посібник / Інститут місцевого розвитку.— К. :, 2007. — 288 с.
4. Що має знати депутат місцевої ради. Книга 4. Комунальна власність. Житлово-комунальне господарство. К. : ШО, 2008. - 102 с.

Інтернет –джерела:

1. Закон України “Про житлово-комунальні послуги ” від 24 червня 2004 року №1875-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1875-15>.
2. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1869-15>.
3. Концессия – это, прежде всего, модернизация // Україна комунальна від 02.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.jkg-portal.com.ua/index.php?__lang=ru&__url=publication/one/rina-zapatrna-konczesya-cze-persh-za-vse-modernzaczya23128
4. Рішення 4 сесії Харківської міської ради 6 скликання “Про закріплення комунальних унітарних підприємств ” від 12.01.2011 р. №134/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zakriplennya-komunalnih-unitarnih-pidpriyemstv-42755.html>
5. Програмою економічних реформ України на 2010-2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

ЗМ 2. МУНІЦИПАЛЬНИЙ ФІНАНСОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Тема 5. Виконання бюджетної політики на місцевому рівні

5.1 Основи бюджетної системи України

За Бюджетним кодексом України, бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетним періодом є термін, протягом якого в певній країні діє затверджений бюджет. Бюджетний період, як правило, триває 12 місяців і відповідає бюджетному року. Бюджетний період не завжди співпадає з календарним роком. Він може починатися 1 січня і закінчуватися 31 грудня. Розрізняють поняття бюджету та зведеного бюджету.

Зведений бюджет є сукупністю показників, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку держави. В Україні існує кілька видів зведених бюджетів.

Зокрема, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя.

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області.

Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

Основними характеристиками бюджету є: доходи бюджету, видатки бюджету, дефіцит бюджету, профіцит бюджету, фінансування бюджету.

Джерелами фінансування дефіциту місцевого бюджету є внутрішні та зовнішні запозичення органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (міських рад), а також вільний залишок бюджетних коштів.

В Україні відповідно до Бюджетного кодексу бюджет складається із загального та спеціального фонду.

Бюджетна система — це визначена законом на основі державного та адміністративно-територіального устроїв сукупність державного та місцевих бюджетів, поєднаних на основі визначених принципів та встановлених законом взаємовідносин. Бюджетна система унітарних країн складається з двох рівнів — державного та місцевих бюджетів та функціонує лише один державний бюджет — бюджет центрального уряду.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетна система України - це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетна система України включає в себе понад 12 тис. бюджетів. Структура бюджетної системи країни зображена на рис. 1.

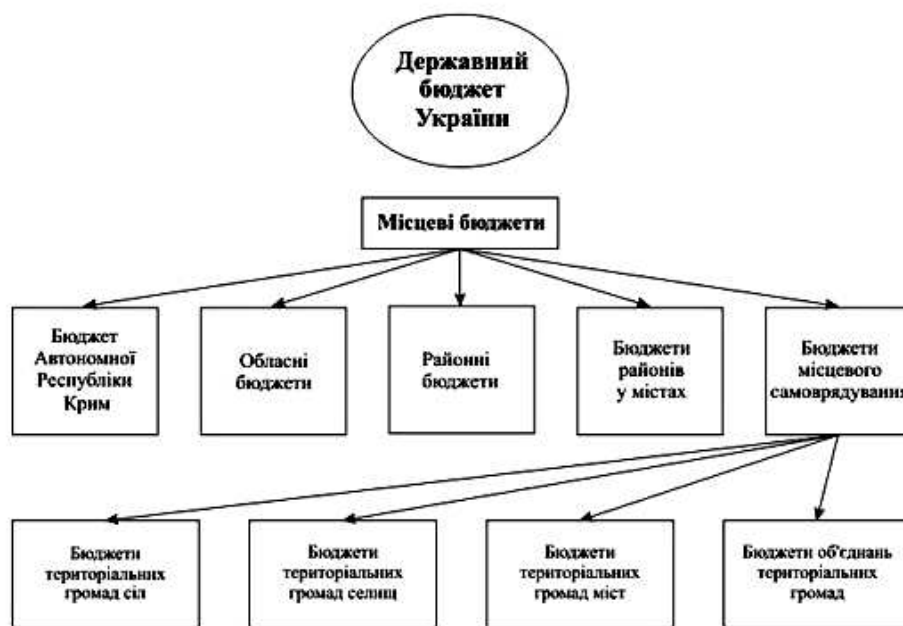


Рис. 1. - Бюджетна система України

5.2 Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави

У складі місцевих бюджетів України відповідно до Бюджетного кодексу виокремлено безпосередньо місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування — бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

До місцевих бюджетів віднесено бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 63 Бюджетного кодексу визначена структура місцевих бюджетів. Місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Витрати місцевого бюджету складаються з його видатків та коштів, що спрямовуються на погашення основної суми боргу відповідного органу місцевого самоврядування.

У складі місцевого бюджету формується бюджет розвитку, який має доходи, видатки, а також може мати дефіцит або профіцит. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Бюджет розвитку місцевих бюджетів формується з метою фінансування капітальних вкладень, погашення основної суми боргу органів місцевого самоврядування, здійснення внесків органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

У складі місцевих бюджетів може утворюватися резервний фонд. Він формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету.

Місцеві бюджети можуть отримувати позички. Для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету виконавчі органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації можуть отримувати короткострокові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду.

Джерела та рекомендована література:

1. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
2. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб./ О. О. Сунцова – К. : Центр учбової літератури, 2010. — 488 с.

Тема 6. Фінансові ресурси місцевого самоврядування

6.1. Бюджет місцевого самоврядування:

теоретичні основи організації та функціонування

Місцеві бюджети є особливою формою розподільчих відносин, пов'язаною з виокремленням частини вартості суспільного продукту у фондах грошових засобів місцевих органів влади та її використання в основному на задоволення різнобічних соціально-культурних та комунально-побутових потреб членів суспільства, тобто у визначеній мірі на розширене відтворення.

При натиску політичних і економічних занепокоєнь, особливо побоюванні розпаду та макроекономічної кризи, виникла об'єктивна необхідність у децентралізації державних фінансів. Бюджетна децентралізація має проводитись перекладанням не дефіциту та фіскального тиску на місцеві бюджети, а перекладанням повноважень та фінансових важелів на місцеві органи самоврядування від централізованих міністерств та відомств.

У демократичних державах при формуванні доходів місцевих бюджетів перевага має бути віддана або принципіві бюджетної еквівалентності, або принципіві національної солідарності.

В основі першого з них лежать ідеї податкової справедливості, що використовуються в даному випадку по відношенню не тільки до окремих громадян або підприємств, а й до населення регіону в цілому. Згідно з цим принципом, доходи місцевих бюджетів повинні відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть жителі регіону. Отже, можливості одержання ними суспільних благ і послуг, які надаються за рахунок місцевих бюджетів, повинні зростати зі збільшенням обсягу податків, які збираються в певному регіоні.

В основі другого принципу лежать не тільки загальні міркування громадянської солідарності, а й низка економічних аргументів, згідно з якими держава має прагнути вирівнювати фінансові можливості регіонів. По-перше, держава гарантує надання громадянам низки соціальних послуг на певному рівні. Послуги у сферах освіти й охорони здоров'я є важливими з точки зору створення рівних стартових умов для молоді з різних регіонів країни. По-друге, низький рівень розвитку в окремих регіонах, наприклад, засобів зв'язку і транспортної інфраструктури, призводить до неефективного міжрегіонального переміщення капіталів, праці та виробничих факторів. У ряді випадків регіональна диференціація податкових надходжень зумовлена технікою стягнення податків і з огляду на це теж може потребувати перерозподілу доходів.

У регіонах України використання індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків призводить до того, що в кожному з них залишається різна частина зібраних податків, а динаміка доходів у розрахунку на одиницю податкових надходжень як за місцевими бюджетами у цілому, так і за окремими регіонами, досить суперечлива і важко передбачувана. Збільшення або зменшення частки регіону в загальній сумі державних доходів, як правило, не

спричиняє відповідного збільшення (або зменшення) доходів його місцевих бюджетів. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, які збираються, доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою чергу, загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, а й на загальнодержавному рівні.

Міжрегіональний перерозподіл державних доходів досі не має ні чітко сформульованого змістовного обґрунтування, ні чітких правил, а запропонований у Бюджетному кодексі формулярний підхід не зовсім відповідає реальним потребам органів місцевого самоврядування. Нетранспарентність такого перерозподілу призводить до того, що області, де рівень податкових надходжень у розрахунку на душу населення вищий, ніж у середньому по Україні, опиняються в гіршому становищі з точки зору доходів місцевих бюджетів порівняно з областями, де він нижчий.

6.2 Джерела формування доходів місцевого самоврядування за рівнями місцевих бюджетів

Доходи місцевих бюджетів формуються з різних джерел, причому порядок їхнього формування залежно від джерела регулюється різними законодавчими актами, але суть формування цих різних джерел одна - податкові чи неподаткові надходження від підприємств усіх форм власності та від населення, які об'єднуються у фінансові ресурси і зосереджуються в місцевому бюджеті. Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є податки. Суть податків криється насамперед у примусовому відчужуванні державою частини знову створюваної вартості.



Рис. 2 - Склад та структура доходної частини місцевого бюджету за Бюджетним кодексом України

6.3 Місцеві позики в Україні

Міністерство фінансів України може надавати за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України в межах бюджетного періоду

короткотермінові безвідсоткові позики місцевим бюджетам за умови їх використання виключно для проведення видатків загального фонду відповідного бюджету в разі виникнення короткотермінових касових розривів. Місцевий фінансовий орган може надавати позички іншим місцевим бюджетам в межах відповідної території на таких самих умовах за рахунок коштів загального фонду відповідного бюджету.

В Україні місцеві запозичення - операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з'являються зобов'язання органів місцевого самоврядування перед кредиторами.

Позички органів місцевого самоврядування - фінансова операція, що засвідчує зобов'язання органів місцевого самоврядування перед банками, іншими фінансовими установами щодо повернення заборгованої суми, а також зобов'язання на сплату відсотків за користування та інших зборів з такої суми.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень погоджуються з Міністерством фінансів України.

Існують короткострокові та довгострокові запозичення .

Запозичення може здійснюватися у формі:

- укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами;
- випуску облігацій місцевих позик.

6.4 Місцеві податки та збори

Податкову систему України можна представити у вигляді трьох основних підсистем:

- підсистема оподаткування юридичних осіб;
- підсистема оподаткування фізичних осіб;
- збори в державні цільові фонди.

Усі ці підсистеми знаходяться в тісному взаємозв'язку між собою, їх складають одні структурні елементи: прямі податки, непрямі податки, а також інші податки і збори.

В Україні стягуються:

- загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі);
- місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Загальнодержавні податки і збори установлюються Верховною Радою України і стягуються на всій території України.

Місцеві податки і збори, механізм їх стягування і порядок сплати встановлюються сільськими, селищними, міськими Радами народних депутатів відповідно до переліку й у межах граничних розмірів ставок, установлених законами України. При цьому комунальний податок, збір за паркування автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір за дозвіл на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг, збір із власників собак є обов'язковими для встановлення при наявності об'єктів оподаткування чи умов, зв'язаних із введенням цих податків і зборів.

З 1 січня 2011 року набрав чинності новий Податковий кодекс України, який значно змінює систему оподаткування в Україні. З прийняттям нового кодексу втратили чинність ряд Законів України, декретів Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради України та указів президента України. У новому кодексі змінено кількість та склад загальнодержавних і місцевих податків та зборів. Згідно Податкового кодексу в Україні на даний час діють 23 податки та збори, з них 19 загальнодержавних та 5 місцевих.

Із набранням чинності ПКУ з 1 січня 2011 р. втратили чинність, зокрема, закони України «Про систему оподаткування», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» та Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори».

Відповідно до ст. 10 ПК до місцевих податків належать:

— податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (запроваджується з 01.01.2012 р.);

— єдиний податок.

До місцевих зборів належать:

— збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;

— збір за місця для паркування транспортних засобів;

— туристичний збір.

Джерела та рекомендована література:

1. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

2. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб./ О. О. Сунцова – К. : Центр учбової літератури, 2010. — 488 с.

Інтернет –джерела:

1. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

2. Аналіз Державного бюджету на 2012 рік в частині показників місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://auc.org.ua/sites/default/files/files/Visnyk82.pdf>

3. Рішення Харківської міської ради „Про врегулювання питань справляння податків на території міста Харкова відповідно до норм Податкового кодексу України ” від 12.01.2011 р. № 126/11 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/view/id/42593>.

ЗМ 3. РЕГЛАМЕНТАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тема 7. Регламентування порядку розгляду звернень та прийому громадян в органах місцевого самоврядування

7.1 Загальні принципи законодавства України щодо звернень громадян

Відповідно до законодавства України громадяни України мають право звернутися до органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) — звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) — звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання — письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

7.2 Порядок розгляду звернень громадян

Органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи, організації, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої

Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи комунальних підприємств, установ, організацій зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій особисто.

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Скарга на дії чи рішення органу місцевого самоврядування, підприємства, комунальної установи, організації або посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням — безпосередньо до суду. Скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій особисто.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхнім законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після цього повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

7.3 Порядок особистого прийому громадян

З метою забезпечення реалізації конституційного права громадян на звернення і відповідно до статті 22 Закону України „Про звернення громадян ” орган місцевого самоврядування має розробити Порядок організації та проведення особистого прийому громадян і графік особистого прийому керівниками органів місцевого самоврядування.

Особистий прийом громадян головою територіальної громади, як правило, проводиться в установленому ним порядку. Особистий прийом громадян заступниками голови проводиться у приймальні виконавчого комітету місцевої ради в установлені графіком дні та години. Прийом Героїв Радянського Союзу, Героїв України, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни проводиться першочергово.

Особистий прийом громадян в інші дні, крім неділі та святкових, проводиться працівниками відділу організації роботи із зверненнями громадян виконавчого комітету місцевої ради у робочий час. Вхід громадян до приймальні вільний і не потребує оформлення перепустки та пред'явлення документів, що посвідчують особу.

Інформація про порядок і графік особистого прийому громадян головою та його заступниками розповсюджується через ЗМІ та у приймальні Кабінету Міністрів України в доступному для вільного огляду місці.

Під час проведення особистого прийому громадян можуть бути присутні їх представники, повноваження яких оформлені в установленому порядку, та особи, які перебувають у родинних стосунках з цими громадянами. Присутність сторонніх осіб під час проведення особистого прийому громадян не допускається.

У разі коли порушене громадянином питання вирішити на особистому прийомі неможливо через складність і необхідність додаткового вивчення, громадянинові може бути запропоновано викласти його у формі письмової заяви. Подана громадянином на особистому прийомі письмова заява розглядається у порядку, встановленому законодавством для письмових звернень. Про результати розгляду звернення громадянину повідомляється письмово або усно (за його бажанням).

З урахуванням рішення, прийнятого під час особистого прийому, працівники відповідних служб та структурних підрозділів опрацьовують проекти доручень і подають їх на розгляд відповідальним посадовим особам.

Інтернет –джерела:

1. Закон України “Про звернення громадян ” [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

2. Іванова Т. В., Піддубна Л. П. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування: підручник. - Київ, 2007 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kds.org.ua/presentation/ivanova-tv-piddubna-lp-dilovodstvo-v-organah-derzhavnogo-upravlinnya-ta-mistsevogo-samo>

3. Порядок роботи із зверненнями громадян, що надійшли поштою, організації та проведення особистого та виїзних прийомів громадян [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua/ru/article/view/id/512/>

4. Інструкція 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 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>

Тема 8. Організація кадрової роботи в органах місцевого самоврядування

8.1 Служба в органах місцевого самоврядування як різновид управлінської діяльності

Служба в органах місцевого самоврядування — це 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 законом. Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. До посадових осіб місцевого самоврядування не відносяться технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Можна виділити кілька ознак служби в органах місцевого самоврядування як різновиду публічної служби України:

- це особа, яка працює професійно, а не виконує роботу на громадських засадах чи за сумісництвом, тобто служба в органах місцевого самоврядування для неї має бути основною роботою;
- це особа, яка має обіймати посаду в органах місцевого самоврядування та їх апараті, що пов'язане з певною системою процедур: відбору кандидатур, прийому на роботу, навчанням, атестацією, стажуванням та проходженням служби за часом зі своєю специфікою;

- посадова особа місцевого самоврядування у своїй повсякденній діяльності реалізує завдання і функції, які стоять перед громадою, що накладає на нього особливу відповідальність і може створювати певні обмеження щодо особистих поглядів, позицій, побажань;

- посадова особа місцевого самоврядування повинна утримуватися громадою, що одночасно покладає відповідальність як на громаду, яка виступає в якості роботодавця, так і на службовця як представника громади;

- особи, найняті на службу в органах місцевого самоврядування, мають наділятися відповідними службовими повноваженнями, необхідними для виконання своїх функціональних обов'язків.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою (голови територіальної громади);

- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою (секретар ради, заступники голови);

- 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 (начальники управлінь, відділів тощо, їх заступники, спеціалісти).

Держава здійснює відповідну політику щодо служби в органах місцевого самоврядування за такими напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;

- захист прав місцевого самоврядування;

- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;

- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;

- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Під функціями служби в органах місцевого самоврядування розуміються основні напрями практичної реалізації правових норм інституту служби, які сприяють досягненню відповідної мети правового регулювання службових відносин і виконанню службою своєї соціальної ролі та правового призначення.

8.2 Правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування

Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який являє собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

Зокрема, ст. 8 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає основні обов'язки, а ст. 9 – основні права державних службовців.

Як і кожний громадянин України посадові особи місцевого самоврядування мають загальногромадянські права та обов'язки, встановлені Конституцією України, іншими правовими актами. Серед них можна назвати право на участь в управлінні державними справами, у тому числі вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України), право участі у мітингах, демонстраціях, зборах, походах (ст. 39), право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади (ст. 40) та ін.

При прийомі на державну службу не допускаються будь-які обмеження щодо походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання (ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

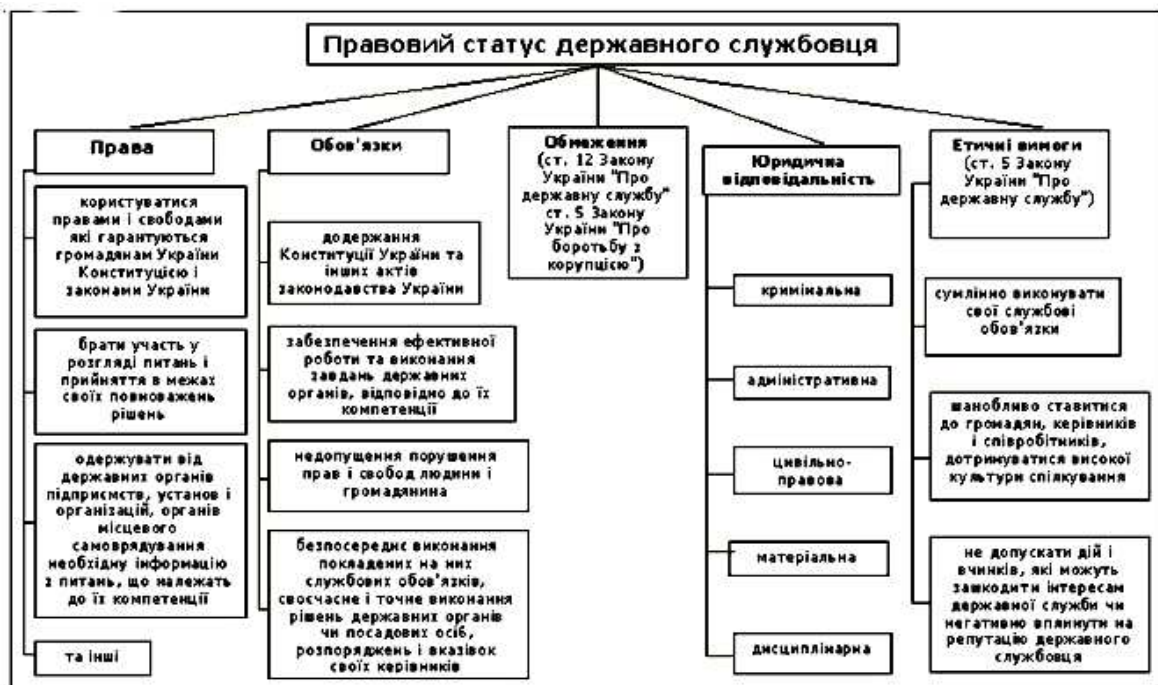


Рис. 3 – Правовий статус державного службовця

Але посадові особи місцевого самоврядування, крім загальногромадянських прав та обов'язків, мають ще й службові права й обов'язки. У літературі їх поділяють на три групи:

- права, які забезпечують усвідомлення службовцем свого правового статусу та його правовий захист;
- права, які сприяють безпосередньому виконанню службовцем своїх обов'язків;
- права, які сприяють посиленню посадової активності службовця, реалізації його конституційних прав і свобод.

Крім загальних прав, державному службовцеві визначаються посадові права, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює.

Ці права визначаються в посадових інструкціях.

Під обов'язками посадової особи місцевого самоврядування розуміються обумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Основні обов'язки визначені ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До них належать:

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень органів місцевого самоврядування чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі.

У випадку сумнівів щодо правомірності отриманого доручення посадова особа місцевого самоврядування повинна одразу повідомити про це в письмовій формі посадову особу, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу.

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Під

перевищенням службових повноважень мають на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих йому за посадою законом та нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією, наказом тощо). Під перевищенням посадових обов'язків також розуміють дії посадової особи, що явно виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом.

Складовою правового статусу службовців є існування правообмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають двох видів:

- обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування;
- обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування.

Джерела та рекомендована література:

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / В. М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 307 с.

Інтернет-джерела:

1. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
2. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

МУЩИНСЬКА Наталя Юріївна

Конспект лекцій
з курсу

МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

*(для студентів 4 курсу денної форми навчання
за напрямом підготовки 6.030601 «Менеджмент»
спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування»)*

Відповідальний за випуск *Г. В. Висоцька*

Редактор *С. В. Тимошук*

Комп'ютерний набір *Н. Ю. Мущинська*

Комп'ютерне верстання *К. А. Алексанян*

План 2011, поз. 180 Л

Підп. до друку 29.02.2012 р.

Формат 60×84/16

Друк на різнографі.

Ум. друк. арк. 2,1

Тираж 40 пр.

Зам. №

Видавець і виготовлювач:

Харківська національна академія міського господарства,

вул. Революції, 12, Харків, 61002

Електронна адреса: rectorat@ksame.kharkov.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 4064 від 12.05.2011 р.