

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та
інформаційній технологій
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
Магістр

на тему: **«Удосконалення організації діяльності виконавчих органів
місцевих рад базового рівня в Україні»**

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньою програмою Зв'язки з
громадськістю
спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування
ступеня вищої освіти магістр групи 1
Дрозд Дмитро Олександрович
Керівник: Щетініна Тетяна Олексіївна
Рецензент: Попова Юлія Михайлівна

Полтава – 2024 року

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ	11
1.1. Адміністративно-територіальний поділ та статус населених пунктів: визначення базового рівня місцевих рад в Україні	11
1.2. Виконавчі органи місцевих рад базового рівня в Україні: правовий статус, повноваження, особливості	19
Висновки до розділу 1	27
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ	28
2.1. Сучасний стан організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня (на прикладі територіальних громад Полтавської області)	28
2.2. Регламент виконавчого комітету місцевих рад базового рівня як організаційно-правове підґрунтя їх діяльності	36
Висновки до розділу 2	45
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ В УКРАЇНІ	48
3.1. Зарубіжна практика організації діяльності виконавчих органів місцевих рад: досвід для України	48
3.2. Удосконалення нормативно-правової бази діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня	56
Висновки до розділу 3	61
ВИСНОВКИ	65
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	69
ДОДАТКИ	74

ВСТУП

Актуальність теми. Особливе місце серед вагомих досягнень нашої держави посідає процес децентралізації влади та посилення ролі місцевого самоврядування в Україні. Об'єктивно у країні відбулося делегування низки владних повноважень від держави до місцевих рад, і в той же час пройшли значні зміни адміністративно-територіального устрою, створено об'єднані територіальні громади, а все це у комплексі спрямовано на забезпечення гідного рівня життя населення, на розвиток самодостатніх громад з ефективною моделлю управління на базовому рівні.

Процес реформування системи місцевого самоврядування об'єктивно обумовлює необхідність дослідження стану організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівні в Україні, адже саме в таких громадах відбуваються найсуттєвіші зміни, а всі складнощі та виклики роботи у нових умовах мають вирішити виконавчі органи місцевих рад.

Питання функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів все частіше постає предметом наукових розвідок. Дослідники багатьох галузей знань приділяли у своїх працях увагу різним важливим аспектам діяльності органів місцевого самоврядування, серед яких: В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, І. П. Голосніченко, А. М. Гуржій, В. М. Дрешпак, Р.А. Калюжний, Н.В. Камінська, П.М. Орзіх, В. Ф. Погорілко, С. О. Семко, С. Г. Серьогін, Ю. П. Тодика, Ю. С. Шемчушенко та інші.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт ПДАА за темою: «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 01170003104).

Мета дослідження: системне вивчення теоретичних та правових засад організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні, здійснити аналіз сучасного стану цієї діяльності та обґрунтування перспектив подальшого удосконалення організації діяльності виконавчих

органів місцевих рад для покращення життя мешканців територіальних громад.

Завдання дослідження. Відповідно до мети дослідження були поставлені такі завдання:

- визначити вплив адміністративно-територіального поділу та статусу населених пунктів на формування місцевих рад базового рівня в Україні;
- розкрити структуру, функції та основні напрями діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня;
- проаналізувати сучасний стан організації діяльності виконавчих органів місцевих рад на прикладі територіальних громад Полтавської області;
- розкрити стан правового забезпечення їх діяльності на рівні локальних нормативних актів – регламенту виконавчих комітетів місцевих рад базового рівня;
- визначити напрями удосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад шляхом запровадження зарубіжного досвіду ряду європейських країн та шляхом подальшого розвитку нормативно-правової бази їх діяльності.

Об'єктом дослідження обрано сукупність теоретичних та практичних аспектів організації та удосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Предмет дослідження: виконавчі органи місцевих рад (сільські, селищні, міські) як інструмент публічного управління.

Методи дослідження. Методологічною і теоретичною основою наукового дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління щодо місцевого самоврядування, структури місцевих рад та їх виконавчих органів.

Методичне забезпечення дослідження ґрунтується на поєднанні таких методів, як описовий (опис існуючої системи адміністративно-територіального поділу України, опис стану нормативно-правової бази питання, опис системи виконавчих органів місцевих рад), абстрактно-

логічний (теоретичні узагальнення та формулювання висновків), порівняння (порівняння структури та гендерного представництва виконавчих комітетів місцевих рад ряду територіальних громад полтавської області; порівняння змісту регламентів виконавчих комітетів місцевих рад; порівняння організації діяльності виконавчих органів муніципального рівня в Україні та закордоном, зокрема у Чехії та Норвегії), та інші методи дослідження.

Інформаційна база: закони України, проекти законів України, наукові праці вчених за темою дослідження, довідково-нормативні матеріали, інформація із мережі Internet, у тому числі інформація з офіційних сайтів ряду територіальних громад Полтавської області, особисті спостереження автора.

Елементи наукової новизни. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність.

набуло подальшого розвитку:

упорядкування інформаційних повідомлень на сайті міської влади, шляхом маркування таких новин, які інформують громадян про рішення органів місцевого самоврядування, що дасть можливість зосередити увагу мешканців громади на актуальних рішеннях у сфері публічного управління на місцевому рівні; використання месенджерів для підвищення ефективності та оперативності комунікації місцевої влади з громадськістю.

Практичне значення одержаних результатів. Опрацьовані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у практиці подальшого удосконалення організації роботи та забезпеченні діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповіді на двох науково-практичних конференціях (подані у додатку до роботи).

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

«Транспарентність в роботі органів місцевого самоврядування» в

збірнику матеріалів науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти виробничих практик (21-22 березня 2024 р., Полтавський державний аграрний університет); «Електронне урядування в умовах воєнного стану: виклики для діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування» в збірнику матеріалів XVI Міжнародної науково-практичної конференції «Modern and new technical trends that help humanity / Сучасні та нові технологічні тенденції, що допомагають людству» (16-18 грудня 2024 р., м. Салоніки, Греція).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 64 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 60 найменувань, та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ

1.1. Адміністративно-територіальний поділ та статус населених пунктів: визначення базового рівня місцевих рад в Україні

Формування уявлення теоретичних засад щодо організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня необхідно розпочати на нашу думку із встановлення чіткого розуміння про базовий рівень у місцевому самоврядуванні. Для усвідомлення цього методом порівняння зазначимо, що у більшості країн світу вживають термін «муніципалітет», який є синонімічним до поняття про базовий рівень адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування у нашій країні. Зокрема, у таких країнах, як США, Канада, Аргентина використовують саме поняття «муніципалітет». Тотожним є поняття «комуна», яке використовують для позначення базового рівня у місцевому самоврядуванні у Франції. І це найвідоміший термін із системи місцевого самоврядування у цій країні, у тому числі і завдяки історичним подіям, пов'язаним із революційними подіями 1871 року, коли у столиці Франції через заворушення на 72 дні було встановлено місцеве самоврядування, а самі ці події ввійшли в історію, як Паризька Комуна [1]. У той же час комунами називають адміністративно-територіальні одиниці базового рівня в Чилі, Італії, Молдові та у багатьох інших країнах. Також муніципалітетами, тобто адміністративно-територіальні одиниці базового рівня є общини у, Сербії, Хорватії, Болгарії, гміни у Польщі, громади у Німеччині та Австрії.

Наведені нами приклади не є вичерпними, але завдяки ним можемо наголосити на світовій практиці системного підходу у формуванні місцевого самоврядування, який витікає із наявності адміністративно-територіальних

одиниць базового рівня. В Україні такими є територіальні громади, значення яких в соціально-економічному житті всієї країни та окремого громадянина вагомо посилюється після реалізації засад реформи децентралізації. Автоматично це призвело до зростання ролі виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

У цілому на сьогоднішній день, згідно з існуючим в Україні адміністративно-територіальним устроєм, представлені два рівні: місцевий (базовий) і регіональний.

Місцеві ради в Україні формуються у повній відповідності до існуючого адміністративно-територіального устрою. Зазначимо, що згідно норм чинного законодавства, адміністративно-територіальний устрій України – це внутрішня територіальна організація Української держави з поділом її на складові частини, власне, адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується як система державних органів, так і рівні органів місцевого самоврядування [2]. Такий поділ сформовано, виходячи із ряду факторів, що впливають на особливості життя відповідних громад, а саме: географічний, історичний, економічний, етнічний, соціальний, культурний та ряд інших.

Враховуючи наведені вищі приклади з формування підходів до адміністративно-територіальних одиниць базового рівня у різних країнах світу, зазначимо, що ці ж фактори є цілком актуальними і для визначення особливостей поділу адміністративно-територіальних одиниць і за кордоном. Так само визначальними для поділу виступають особливості історії становлення окремих регіонів країни, особливості їх географічного становища, надзвичайно важливим є економічний фактор.

Можна навести чимало яскравих прикладів, але звернемо увагу лише на один: це мовна специфіка, яка історично склалася у окремих адміністративно-територіальних одиницях (кантонах) Швейцарії, що призвело до необхідності легітимізації в цій країні чотирьох мов – німецької, французької, італійської та старошвейцарської. Такий підхід дозволив закріпити на законодавчому рівні та забезпечити інтереси окремих

територіальних громад цієї країни. А мовний фактор можна виділити, як один з таких, що впливають на формування адміністративно-територіального поділу.

Під адміністративно-територіальною одиницею розуміють частину території України, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Представницькі органи відповідних територіальних громад, які утворюються з метою зручного та ефективного управління на місцях, реалізують свої повноваження у межах цього визначеного простору [3].

Згідно норм Конституції України (ст. 133) систему адміністративного устрою складають адміністративні одиниці: області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста в свою чергу мають поділ на міста районного, республіканського, обласного значення і міста, що мають спеціальний статус. Таку ж систему відображено і у проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», який було подано на розгляд Верховної Ради України ще у 2018 році [4].

Принагідно зауважимо, що в світлі тих змін, які відбулися у ході реформи децентралізації, науковці, фахівці-практики неодноразово зауважували на необхідності суттєвого оновлення чинного законодавства України у часті визначення основних понять та підходів до адміністративно-територіального поділу. Зокрема, науковці та експерти Центру політико-правових реформ підготували два документи у сфері місцевого самоврядування: проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та проект Закону України «Про самоврядування громади» [5]. Вказані законопроекти були розроблені у межах реалізації програми «Підтримка формування державної політики розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка втілюється в життя Центром політико-правових реформ за підтримки Програми ULEAD з Європою, що спільно фінансується ЄС та урядами Швеції, Данії, Німеччини, Польщі, Естонії та Словенії [6].

Як основна мета проєкту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» встановлено:

- визначення та законодавче закріплення поняття, засад та рівнів адміністративно-територіального устрою України, який складають громади;
- врегулювання порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць;
- вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою України обумовлені.

Автори законопроекту виходили із необхідності ґрунтовно сформулювати поняття адміністративно-територіального устрою України та його рівнів, визначити його засади, розкрити поняття «адміністративно-територіальна одиниця» та надати характеристику рівнів адміністративно-територіальних одиниць. Це мало суттєво відрізнити запропоновані у проєкті норми від визначених у чинному Законі України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [7].

Пропонований фахівцями проєкт закону визначає кількісні та якісні критерії створення адміністративно-територіальних одиниць, вносить суттєві доповнення до категорій населених пунктів та описує порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Ці норми не втрачають своєї актуальності і зараз, хоча реформа децентралізації в Україні вже відбулася, але за відсутності подібного законодавчого акту у процесі її реалізації, залишаються відкритими цілий ряд питань, що потребують або потребуватимуть в майбутньому свого правового врегулювання.

Ще один проєкт запропонований цією ж групою розробників, це Закон України «Про самоврядування громади», норми якого спрямовано на:

- визначення правового статусу громади;
- встановлення принципів та порядку здійснення громадою самоврядування;
- врегулювання питання організації та діяльності ради громади, її голови, виконавчого комітету (введено термін «управа»);

– встановлення меж адміністративного нагляду за діяльністю громади, її органів і посадових осіб.

У пропонованому законопроекті наголошується на необхідності надання статусу юридичної особи публічного права громадам та збільшення їх можливостей, що суттєво відрізняється від норм чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. Зауважимо, що на сьогодні територіальні громади України мають цивільну дієздатність, яку реалізують через утворювані органи місцевого самоврядування. Останні в свою чергу як раз і діють в інтересах територіальної громади, наділені правом утворювати комунальні підприємства, організації, заклади освіти тощо.

До цього питання в Україні звертались неодноразово. Так, у вересні 2021 року були проведені консультації щодо правосуб'єктності територіальних громад, які організував Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування спільно з Офісом Ради Європи в Україні [9]. Також було залучено до участі у цих консультаціях Національну асоціацію адвокатів України.

В ході консультацій наголошувалося на необхідності внести відповідні зміни в чинне законодавство у відповідності до європейських стандартів, що мало б сприяти становленню сталої системи місцевого самоврядування в Україні. Окремо йшлося про питання правового статусу територіальних громад, про відсутність у них статусу юридичної особи.

Українські правознавці ще тоді зауважували, що вирішити відповідне питання не вбачають можливим в умовах анексії Криму та наявності тимчасово окупованих територій на Сході України. Зауважимо, що відповідні консультації проходили ще до російського повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року, тож на сьогодні відповідні питання залишаються у частині нагальних, але не можливих для реалізації з об'єктивних причин.

Тим не менше питання щодо надання статусу юридичної особи

публічного права залишається надзвичайно актуальним, бо позначиться на статусі та повноваженнях виконавчих структур органів місцевого самоврядування.

Повертаючись до питання про адміністративно-територіальний поділ, зазначимо, що на його підставі в процесі побудови представницьких органів місцевого самоврядування реалізується формування двох його рівнів: місцевого (базового) та регіонального.

Це демонструє надзвичайну вагу адміністративно-територіального поділу для організації представницької влади на місцях, адже таким чином відбувається свого роду закріплення органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів за конкретною адміністративно-територіальною одиницею.

Самі адміністративно-територіальні одиниці за соціально-територіальними критеріями поділяються на населені пункти та регіони. До населених пунктів відносять: села, селища, міста; до регіонів належать: райони й області. Тож досліджуючи питання розвитку місцевого самоврядування на базовому рівні, розглядаємо ситуацію в територіальних громадах сіл, селищ, міст.

Громади визначено адміністративно-територіальними одиницями базового рівня. Ця норма зазначена у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухваленою Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року [10], тобто ще на початку реалізації адміністративно-територіальної реформи.

На характер територіальної громади, а в подальшому на специфіку формування виконавчих органів місцевого самоврядування, їх завдання, масштаб діяльності тощо, впливає приналежність до категорії населених пунктів, яких вирізняють в чинному законодавстві України два види: сільські та міські.

У цілому під населеним пунктом розуміють частину комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої

суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Таблиця 1.1

Види міст залежно від їх статусу та підпорядкування, які діяли в Україні до 2023 року

Назва виду	Характеристика	Примітки
Міста республіканського значення (Автономна Республіка Крим)	є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч жителів;	Статус ліквідовано у зв'язку із прийняттям Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.07.2023 р. № 3285
Міста обласного значення	можуть бути віднесені населені пункти з кількістю населення менше 50 тисяч жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні й оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.	З утворенням територіальних громад (адміністративно-територіальна реформа в Україні) статус міст обласного значення був нівельований; станом на 25.10.2020 р в Україні налічувалося 187 міст обласного значення. Статус ліквідовано у зв'язку із прийняттям Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.07.2023 р. № 3285
Міста районного значення	на їх території розташовані промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств, з кількістю населення понад 10 тисяч жителів, переважна частина якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.	Статус ліквідовано у зв'язку із прийняттям Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.07.2023 р. № 3285

Джерело: сформовано автором

До елементів місцевого (базового) рівня територіальної організації місцевого самоврядування належать [11]:

1) сільський населений пункт (село) – це населений пункт зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільському господарстві;

2) міський населений пункт (селище, місто, район у місті):

а) селище – це населений пункт, розташований при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву й переробці сільськогосподарської продукції, та інші населені пункти, що мають комунальну і соціальну інфраструктуру й переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві чи соціально-культурній сфері;

б) місто – це населений пункт із значною чисельністю та щільністю населення, яке зайняте у промисловому виробництві чи сфері послуг.

Міста в Україні до 2023 року мали свої особливості статусу та підпорядкування, що дісталось у спадок від радянського періоду історії та не відображали справжнього стану справ (таблиця 1.1).

Із прийняттям Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.07.2023 р. № 3285 було визначено лише три види населених пунктів село, селище, місто (рис.1) [12].

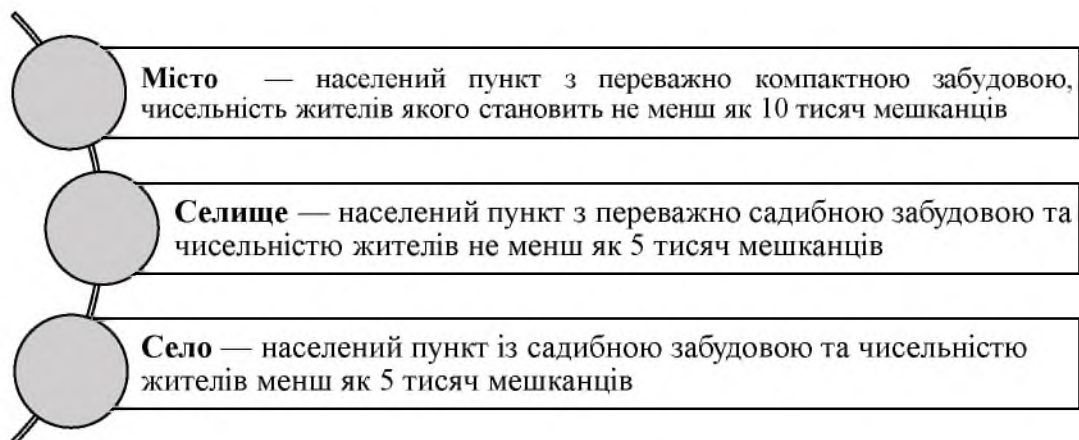


Рис. 1. Види населених пунктів в Україні, які визначені законодавством з 2023 року

Указаний закон вводить відтепер поняття «поселення», яке є компактним місцем проживання людей за межами населеного пункту, яке не має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту. Але у процесі його розвитку таке поселення може увійти до складу найближчого населеного пункту.

Важливим елементом органів місцевого самоврядування базового рівня залишаються районні у містах ради. У відповідності до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що в містах з кількістю населення не менш як 300 тисяч жителів можуть бути утворені районні в місті ради. Відмінність полягає у тому, що районні в містах ради обирають голову ради, який одночасно є і головою їх виконавчого комітету [13]. У той час як в селі, селищі, місті вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів здійснюють безпосередньо мешканці.

Зазначені вище види населених пунктів – села, селища та міста – функціонують на території певних районів і областей, які належать до категорії регіонів. Утворювані на рівні районів та областей органи місцевого самоврядування представляють регіональний рівень, покликаний відображати спільні інтереси, виборців, які мешкають на території рад місцевого (базового) рівня [14].

Викладене вище дає підстави стверджувати, що порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою. Статус самого населеного пункту впливає на характер діяльності та завдання, які будуть поставлені перед органами місцевого самоврядування, та, у свою чергу, позначиться на структурі, повноваженні та завданнях, які будуть вирішувати виконавчі комітети цих рад.

1.2. Виконавчі органи місцевих рад базового рівня в Україні: правовий статус, повноваження, особливості

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 1 дає визначення виконавчих органів рад, а саме: «це органи, які відповідно до Конституції України та даного 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» [15].

Цим же Законом у ст. 11 надано чіткий перелік виконавчих органів місцевих рад базового рівня. Згідно норм чинного законодавства до них належать:

- виконавчі комітети;
- відділи;
- управління;
- інші створювані радами виконавчі органи.

Питання про виконавчі органи місцевих рад вже давно потребувало правового удосконалення і цю роботу неодноразово проводили, але остаточні зміни поки що не закріплені. Так ще у 2020 році у тодішньому проєкті нової редакції закону про місцеве самоврядування було запропоновано визначити однакові підходи до обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Згідно положень законопроекту сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи повинні отримати рівні можливості [16].

Науковці, зокрема А. В. Баско, зазначають, що вже саме визначення виконавчих органів місцевих рад яскраво демонструє особливість правового статусу виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, яка полягає в тому, що вони, виступаючи самостійним елементом системи місцевого самоврядування, паралельно несуть елементи залежності у процесі свого створення та підпорядкування [17]. Адже виконавчі органи місцевих рад базового рівня створюються рішеннями цих самих рад та підпорядковуються ним у процесі свого функціонування. Значимо, що така дихотомія сприймається науковцями, як певна проблема, бо виникає цілком слушне питання про те, наскільки відповідні виконавчі органи самостійні у виконанні покладених на них функцій.

Недосконалість законодавства виявляється і у частині відсутності будь-якого унормування щодо засад, принципів та механізмів взаємодії між самими виконавчими органами місцевих рад базового рівня, зокрема, між

виконавчим комітетом ради та іншими виконавчими органами цієї ж ради. Непоодинокі випадки, коли, особливо у виконавчих органах міських рад, обласних центрів, трапляються випадки дублювання повноважень між окремими структурними підрозділами виконкомів міських рад та управлінь (департаментів, відділів тощо) виконавчого органу, або дублювання завдань, які необхідно терміново виконати в умовах екстремальних, надзвичайних ситуацій [19]. Такі випадки мали місце у процесі організації роботи виконавчих органів місцевого самоврядування у період карантинних обмежень у зв'язку з пандемією корона-вірусу, а також у зв'язку із введенням в країні воєнного стану з лютого 2022 року. Наприклад, це були елементи дублювання у роботі у питаннях збору інформації про стан захворюваності, про наповненість ліжкового фонду міських лікарень тощо. Безперечно, не має підстав стверджувати, що це негативно позначилося на роботі виконавчих органів місцевого самоврядування у таких важких умовах. Радше це було неефективне використання в складних умовах потенціалу посадових осіб та відповідних органів в цілому.

Окремо науковці та посадовці органів публічного управління визначають коло проблем, що викликані нормою ч. 3 ст.11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює особливості формування виконавчих органів місцевих рад у селах з невеликою кількістю населення. Зокрема, законодавством встановлено, що в сільських радах, які обирають в громадах, де проживає до 500 осіб, виконавчий орган ради може не створюватися. Відповідне рішення має прийняти власне територіальна громада або сільська рада даної громади.

Одним із шляхів уникнення такої ситуації є об'єднання декількох територіальних громад і тоді більше за чисельністю населення об'єднання територіальних громад має можливість створити виконавчі органи місцевої ради [20].

Якщо ж об'єднатися із іншими громадами не було можливості або не було бажання місцевих жителів, то тоді функції виконавчого органу

переходять безпосередньо сільському голові. Такий варіант є, безперечно, доцільним, адже дозволяє економити кошти маленької громади на утримання апарату виконавчого органу. Але в той самий час, він містить і певні загрози «узурпації влади» з боку сільського голови.

До того ж існують певні проблеми і у виконанні окремих завдань самим сільським головою, які згодом можуть мати негативні наслідки для організації життя громади, наповнення місцевого бюджету тощо. Так, наприклад, якщо обрані депутати сільської ради приймають рішення про відмову від організації виконавчого органу, то тим самим вони позбавляють свою громаду можливості приймати рішення у сфері управління земельними та природними ресурсами. Це викликано тим, що за відсутності виконавчого органу місцевої ради повноваження цього органу, як вже зазначали вище, переходять сільському голові, але не в частині управління земельними та природними ресурсами [21]. Такий підхід законотворців до проблеми управління земельними та природними ресурсами цілком зрозумілий, адже для сільської місцевості це є найбільш важливі та найвідповідальніші питання. Також їх можна віднести до проблем з високим рівнем корупційних ризиків. Так, протиправний вплив значно легше здійснити на одну особу, ніж на групу осіб у виконавчому органі ради або на депутатів ради.

Але, з іншого боку, тоді виявляються заблокованими і потенційні можливості ефективного використання земельних ресурсів у такій громаді. Наприклад, виключена можливість прийняти рішення про передачу в оренду комунальних земель несільськогосподарського призначення, що дозволило б поповнювати місцевий бюджет не один рік.

Науковці також наголошують, що у відповідності до норм чинного законодавства може скластися і кризова ситуація в окремій громаді, у наслідок чого не реалізованими залишаться не тільки питання управління земельними та природними ресурсами, але й робота, яка мала б бути покладеною на виконавчий комітет ради, у цілому. Така ситуація може виникнути, якщо певна сільська рада не зможе прийняти рішення про

створення виконавчого комітету, наприклад, не набереться необхідної кількості голосів під час голосування з даного питання [22]. І паралельно з цим не буде вистачати належної кількості голосів депутатів сільської ради під час голосування за передачу повноважень виконавчого комітету ради сільському голові.

Щоб зрушити таку ситуація з «мертвої точки», юристи пропонують сформуванню чітку норму відповідного закону, яка б однозначно встановлювала, що у невеликих громадах виконавчий орган взагалі не створюється, а його функції переходять до сільського голови [23]. Але і у такої пропозиції є опоненти, які цілком слушно зауважують, що однозначність такого тлумачення загрожує дискримінацією територіальних громад з чисельністю населення до 500 осіб, адже не факт, що їх місцева рада не зможе утворити повноцінний виконавчий орган.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає правовий статус виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради (ст. 51), повноваження такого виконавчого комітету (ст. 52) та порядок організації його роботи (ст. 53). Правовий статус відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті рад встановлено нормами ст. 54 вказаного закону.

Крім того, у ст. 50 вказаного Закону унормовано, що секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. Нагадаємо, що секретар ради обирається з числа депутатів цієї ради, але залишається єдиною особою з усього депутатського корпусу, яка може входити до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради. Іншим депутатам це заборонено.

Виконавчий комітет ради базового рівня утворюється у складі:

- сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради;
- заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови,

голови районної в місті ради;

- керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету;
- керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- інших осіб [19].

Також, до роботи виконавчих органів ради долучається, згідно ч. 2 ст. 54¹ вказаного Закону, староста, що працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради.

Староста – це досить нова адміністративна посада місцевого самоврядування, яка була запроваджена у 2015 році. На старосту покладено завдання представляти інтереси усіх жителів старостинського округу, до складу якого входять один або декілька населених пунктів. На практиці це найчастіше невеличкі села чи селища. Видається цілком доцільною відповідна норма, адже вона дозволяє долучитися до реальної виконавчої роботи посадовцю, який представляє та захищає інтереси мешканців частини територіальної громади і має поглиблене уявлення про їх потреби та проблеми, з одного боку, а з іншого боку має чітке бачення про можливості їх вирішення [24].

Виконавчий комітет місцевої ради базового рівня покликаний виконувати певні функції, основні з яких зображено на рис. 1.2

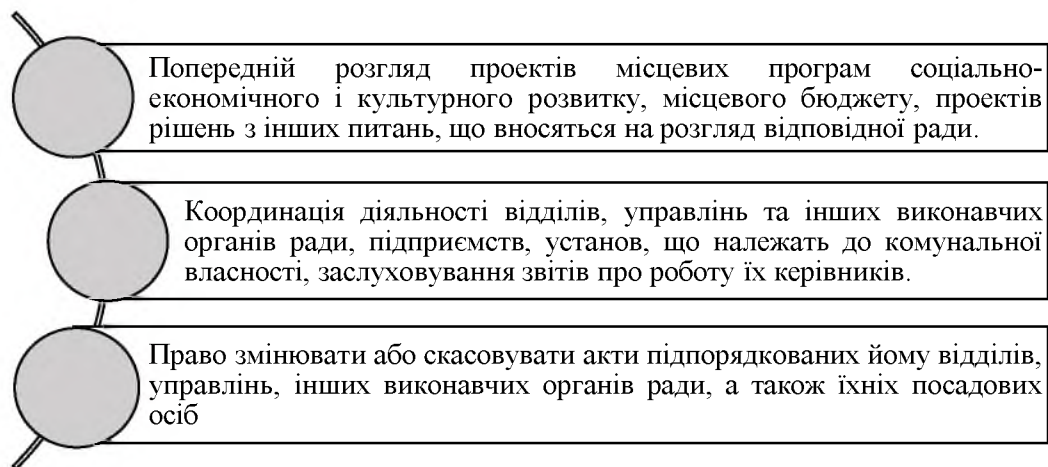


Рис. 1.2. Основні функції виконавчого комітету місцевої ради базового рівня

У межах чинного законодавства виконавчі органи місцевої ради базового рівня здійснюють власні і делеговані повноваження. Зокрема для виконавчих органів міських рад характерними є повноваження у таких сферах і галузях, які показані на рис. 1.3.

Розглядаючи питання про структуру та функції виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня, зазначимо, що особливе місце у цій системі належить сільському, селищному, міському голові.



Рис. 1.3. Повноваження у галузях та сферах, якими наділено виконавчі органи міських рад України [25]

Розглядаючи питання про структуру та функції виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня, зазначимо, що особливе місце у цій системі належить сільському, селищному, міському голові.

Науковці вказують, що за своїм статусом сільський, селищний, міський голова у рівній мірі дотичний як до представницької влади – голову обирають мешканці шляхом прямого тайного голосування, головує на засіданнях ради, має право вето рішень ради, так і до діяльності виконавчих органів ради, а саме:

- очолює виконавчий комітет ради;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності громад.

Особливе місце в системі органів місцевого самоврядування посідає голова територіальної громади, оскільки він не може бути віднесений ні до представницьких, ні до виконавчих органів місцевого самоврядування, одночасно з цим приймаючи участь у роботі і тих, і тих, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Подібний статус має також і староста, який відповідно до ст. 14-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, і є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою [26]. Оскільки сільський, селищний та міський голови, а також старости поєднують виконання представницьких та виконавчих функцій, то за функціональним призначенням їх слід розглядати як представницько-виконавчі органи.

Висновки до розділу 1

Розглянуто теоретичні засади організації діяльності та структури виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні.

Наголошується, що в основі визначення органів місцевого самоврядування базового рівня лежить адміністративно-територіальний поділ. Зазначається, що в останні роки проведена системна робота в рамках реформи децентралізації щодо удосконалення адміністративно-територіального поділу в Україні.

Фахівці продовжують роботу із удосконалення законодавства, норми якого спрямовано і на зміни в організації роботи виконавчих органів місцевих рад. Зокрема, у проекті Закону України «Про самоврядування громади» запропоновано: визначення правового статусу громади; врегулювання питання організації та діяльності ради громади, її голови, виконавчого комітету (введено термін «управа»); встановлення меж адміністративного нагляду за діяльністю громади, її органів і посадових осіб.

Наголошується, що з прийняттям у 2023 році Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» було визначено лише три види населених пунктів: село, селище, місто. Суттєвих змін набув статус міст в Україні. Продемонстровано, які види міст існували до вступу в силу вказаного закону. Зазначається, що відмова від такого поділу це не лише відмова від радянських наративів, але й формування об'єктивної реальності для подальшого розвитку місцевого самоврядування.

Визначено чіткий перелік виконавчих органів місцевих рад базового рівня, до яких належать виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Вказано на наявність особливостей в організації роботи виконавчих органів сільських рад у громадах, де менше 500 осіб населення, та визначено певні проблеми та загрози, які можуть виникнути у мешканців громади

(наприклад, блокування прийняття рішень місцевою радою з питань використання земельних ресурсів).

Визначено склад та основні функції виконавчого комітету місцевої ради базового рівня. Окремо наголошується, що виконавчі комітети міських рад мають повноваження у надзвичайно широкому спектрі галузей і сфер діяльності.

Наголошується, що особливе місце у системі виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня належить сільському, селищному, міському голові.

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ

2.1. Сучасний стан організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня (на прикладі територіальних громад Полтавської області)

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна в місті утворюють виконавчі органи, встановлюючи структуру і чисельність, розмір витрат на їх утримання.

Наголосимо, що ради не є постійно діючими органами, їх робота має сесійний характер. Депутати збираються на сесію не рідше одного разу за чотири місяці і мають прийняти за цей час найбільш важливі рішення, що належать до їх компетенції. З метою забезпечення постійного виконання прийнятих радою рішень, оперативного реагування на проблеми, що виникають у житті громади, потрібні відповідні органи, якими і є виконавчі органи ради. Це різноманітні відділи, управління, департаменти ради, які відповідають за певні напрями роботи такі, як соціальне забезпечення громадян, надання адміністративних послуг, робота з молоддю тощо.

Таблиця 2.1

Загальна характеристика виконавчих органів місцевого самоврядування

Параметри характеристики	Зміст
Види виконавчих органів	Виконавчі комітети рад, відділи, управління
Строк дії	Утворюються на строк дії ради
Кількісний склад	Визначається самостійно відповідною радою
Кількість відділів, управлінь	У межах структури і штату
Основна форма роботи	Засідання
Персональний склад	Затверджується радою за пропозицією голови ради

Згідно зі ст.51 і ст.54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»,

до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті рад відносяться виконавчі комітети, відділи, управління й інші виконавчі органи. Особливе місце серед них займають виконавчі комітети, що створюються сільськими, селищними, районними в місті радами, перед якими ці виконавчі органи підзвітні і підконтрольні, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет створюється на строк повноважень ради [27]. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Структура виконавчого комітету складається з наступних елементів:

- сільський, селищний, міський, районний у місті голова – очолює виконком;
- заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;
- керуючий справами (секретар) виконкому (його функції в селах може здійснювати секретар ради);
- керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- секретар сільської, селищної, міської ради;
- апарат виконкому.

Як вже зазначалося вище, до складу виконавчого комітету можуть входити й інші особи, крім депутатів місцевої ради.

Чинним законодавством передбачено такий важливий елемент організації роботи виконавчих органів місцевих рад, як оплата діяльності членів виконавчого комітету. Так, особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним

місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Організує роботу виконавчого комітету голова. Основною організаційною формою роботи виконкому є засідання, що скликаються головою або його заступником за потреби, але не рідше одного разу на місяць. Засідання є правомочними, якщо в них беруть участь більше половини від загального складу виконкому [28].

Як правило, засідання виконавчого комітету відбувається щотижнево. Але це залежить від конкретної об'єднаної громади та має бути зафіксовано у відповідних документах місцевої ради.

Власні й делеговані повноваження виконкомів закріплені в розділі 2 ст.52 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Під час здійснення делегованих повноважень виконкоми підконтрольні органам виконавчої влади. На засіданнях більшістю голосів приймаються рішення, що підписуються головою. У випадку незгоди голови з рішенням виконкому, він може призупинити його дію своїм розпорядженням і внести це питання на розгляд ради [29].

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб [30].

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих Законом «Про місцеве

самоврядування в Україні» виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Таблиця 2.2

Види методів планування в діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування [31]

Зовнішні	Внутрішні або організаційні
<p>Розробка планів соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території, а також складання проектів місцевих програм і місцевого бюджету; розгляд проекти планів комунальних підприємств і організацій, внесення до них зауваження і пропозиції</p>	<p>Спрямовано на покращення організаційних відносин між підрозділами виконкому, досягнення передбачуваності та поступовості в їх діяльності. Прикладами «внутрішнього» планування є складання поточних і перспективних планів роботи виконкому, серед яких виділяються плани організаційних заходів і плани реалізації власних і делегованих повноважень; організаційні плани розробляються апаратом виконкому під безпосереднім керівництвом керуючого справами і голови виконкому із врахуванням пропозицій керівників відділів, управлінь і органів місцевої ради</p>

Правовими формами діяльності виконкому є нормотворча, правозастосовча і контрольна. Нормотворча форма реалізується шляхом прийняття рішень, що носять нормативний характер. Правозастосовча форма здійснюється шляхом прийняття рішень з питань організаційної й поточної роботи, а також діяльності щодо виконання законодавства України та рішень місцевих рад. Контрольна форма виявляється у контролі за ефективністю діяльності підприємств, установ, організацій, що перебувають у в комунальній власності, з боку відділів, управлінь та інших виконавчих органів рад і їх керівників, апарату виконкому, а також у контролі з боку самого виконкому за законністю актів відділів, управлінь та їх керівників з правом їх зміни або відміни [32].

Організаційними формами роботи виконкомів є засідання, персональна діяльність членів виконкому, участь членів виконкому в сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій ради, а також звіти про діяльність членів виконкому перед радою.

Матеріально-технічна форма діяльності виконкомів виявляється у роботі з депутатськими запитами і зверненнями, складанні проекту місцевого бюджету і звіту про його виконання, проектів програм соціально-економічного, культурного розвитку, а також у матеріально-технічному забезпеченні діяльності ради.

Організаційні методи роботи виконкомів місцевих рад є багатоманітними і спрямовані на найбільш ефективне виконання їх завдань і функцій. Серед них можна виділити методи планування, координації та інформаційного забезпечення.

Координація діяльності виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування має два різновиди координація-субординація і координація-взаємодія (табл. 2.3) [33].

Таблиця 2.3

Види координації в діяльності виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування

Координація-субординація	Координація-взаємодія
має місце у випадку, коли виконком координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств і організацій. З іншого боку, виконком повинен координувати свою діяльність з місцевими радами шляхом спільної праці щодо місцевого бюджету і програм соціально-економічного розвитку, охорони довкілля.	полягає в узгодженні діяльності виконкому з рівними за правовим статусом суб'єктами. Зокрема, на договірних засадах виконком координує реалізацію спільних програм щодо комплексного соціально-економічного розвитку сіл, селищ і міст; на договірній і податковій основі координує свою роботу з підприємствами, установами, організаціями, що не належать до комунальної власності. Призначення на посаду керівників підприємств державної власності, які знаходяться на відповідній території відбувається за погодженням з виконкомом. Координація роботи виконкому з правоохоронними органами відбувається у напрямку забезпечення додержання правопорядку під час проведення масових заходів, додержання правил паспортної системи та ін.

Механізм здійснення своїх функцій представницькими органами місцевого самоврядування – це комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, територіальних, демографічних, організаційних, матеріальних, фінансових та інших засобів, потрібних для втілення в життя будь-якого рішення в інтересах відповідних територіальних громад та

виконання делегованих повноважень у межах чинного законодавства. Розробляючи механізм здійснення функцій, необхідно враховувати специфіку статусу органів місцевого самоврядування базового рівня, оскільки на механізм істотно впливають такі фактори, як повноваження сільських, селищних, міських рад, їх голів, територіальні межі їх здійснення, певні форми і методи діяльності.

Розглянемо структуру виконавчих органів місцевого самоврядування на прикладі Лохвицької міської територіальної громади Миргородського району Полтавської області [34]. Цей орган місцевого самоврядування сформовано за результатами запровадження реформи децентралізації, коли відповідним громадам передано повноваження та фінансування майже всіх напрямів життя громади. У повній мірі це знайшло своє відображення у складі та структурі виконавчого комітету.

Наголосимо, що крім керівництва та типових відділів, поява яких цілком очікувана та продиктована практичним потребами організації життя територіальної громади (відділ земельних та екологічних питань; відділ містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства та будівництва; відділ економіки та інвестицій; відділ культури, сім'ї, молоді та спорту тощо), у виконкомі мали можливість, і в першу чергу фінансову, створити самостійні відділи: відділ освіти та фінансовий відділ (Додаток В).

Можемо зазначити, що з 52 штатних одиниць (враховуємо всіх посадовців за виключенням міського голови) 13 осіб (25 %) – чоловіки, 39 осіб (75 %) – жінки. Така пропорція, а точніше – диспропорція у розподілі посад за гендерною ознакою є типовою для переважної більшості виконавчих органів територіальних громад в Україні. Така ситуація склалася і до оголошення мобілізації в умовах воєнного стану

Зазначимо, що починаючи з 2019 року та до недавня до складу керівництва виконавчим комітетом ради відносилася і посада старости. Також у виконкомі працює технічний персонал (водії, прибиральниці та кочегар).

Найбільшим за чисельністю є відділ освіти, який складається з 9 штатних одиниць, що становить 17,3 % від загальної чисельності штатних одиниць виконавчого комітету.

Для порівняння розглянемо структуру виконавчого комітету Котелевської селищної ради (таблиця 2.4). Як і місто Лохвиця селище Котельва до реформи децентралізації мали статус районних центрів Полтавської області. Мають майже тотожну кількість мешканців, станом на 2022 рік у Котельві 11 778 осіб, у Лохвиці 11 014 осіб. Загальна чисельність посадовців виконкому Котелевської селищної ради також подібна, становить 50 осіб.

Таблиця 2.4

Структура виконавчого комітету Котелевської селищної ради

Назви структурних підрозділів	Кількість посадових осіб
Керівництво селищної ради та виконавчого комітету	1
Селищний голова	1
Секретар ради	1
Заступник голови з питань діяльності виконавчих органів ради	1
Заступник селищного голови	1
Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	1
Староста	1
Відділи виконавчого комітету ради	
Відділ юридичного та кадрового забезпечення	3
Відділ інформаційної діяльності, взаємодії з громадськістю та організаційної роботи	3
Загальний відділ	3
Відділ з питань бухгалтерського обліку та фінансової звітності	5
Відділ з питань земельних ресурсів та охорони природного навколишнього середовища	5
Відділ економічного розвитку, проектного менеджменту та інвестицій	3
Відділ державної реєстрації	3
Відділ з питань надання адміністративних послуг	10
Відділ з питань цивільного захисту та оборонно-мобілізаційної роботи	3
Відділ соціального захисту населення та надання соціальних послуг	4
Всього	50

Джерело: сформовано автором на підставі [35]

Оскільки на сайті Котелевської громади не вказано поіменні списки всіх працівників виконавчих органів ради, то не маємо можливості провести порівняльний аналіз співвідношення посадовців чоловічої та жіночої статі.

Але з тієї інформації, яку виявили на сайті громади, робимо висновок про переважаючу кількість посадовців жінок.

Крім того, відділи виконавчого комітету складаються переважно з трьох осіб – начальник відділу, заступник начальника відділу, головний спеціаліст, що дозволяє рівномірно розподіляти роботу у всіх відділах.

Також можна розглянути приклад Мачухівської сільської ради, виконавчий комітет якої демонструє нетиповий для останніх років склад виконавчого комітету за гендерною ознакою. З 15 членів виконкому, включаючи голову, 10 осіб (67 %) – чоловіки та 5 осіб (33 %), відповідно, жінки [36]. Як вже зазначалося вище, зазвичай співвідношення чоловіків та жінок у виконкомах та інших виконавчих органах місцевого самоврядування носить протилежний характер.

Підсумовуючи все вище викладене, наголосимо, що виконавчі органи місцевого самоврядування мають надзвичайно важливе значення в організації та забезпеченні життя громади. Від виконавчих органів і виконавчого комітету напряму залежить реалізація планів та програм, проголосованих місцевими депутатами. Незалежно від напрямку розвитку громади, але саме до повноважень виконавчих органів належить підготовка проєкту програми розвитку громади та покладені повноваження з організації її виконання. Також, відповідно до Закону у виконавчих органах найбільша кількість повноважень.

2.2. Регламент виконавчого комітету місцевих рад базового рівня як організаційно-правове підґрунтя їх діяльності

Зауважимо, що в органах місцевого самоврядування в Україні серед документів, що визначають організаційно-правові та процедурні питання діяльності виконавчого комітету як колегіального виконавчого органу місцевої ради, у рівній мірі використовують [37]:

- положення про виконавчий комітет відповідної місцевої ради;
- регламент діяльності виконавчого комітету відповідної місцевої ради.

Наголосимо, що в чинному законодавстві, у тому числі в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», жодним чином не деталізовано вимоги щодо організації правового підґрунтя роботи виконавчого комітету, а саме [38]:

- не визначено який саме документ повинен бути про виконавчий комітет місцевої ради – положення або регламент;
- не визначено, який орган повинен затверджувати вищевказаний документ.

Практика свідчить, що правовими формами таких локальних нормативних актів є положення про виконавчий комітет. Такий документ розробляється за аналогією з обов'язковими положеннями про виконавчі органи місцевої ради – про відділи, управління та інші виконавчі органи ради. У цьому питанні існує абсолютна ясність: їх затвердження належить до повноважень місцевої ради [39].

Ще одним варіантом регламентуючого документу роботи виконавчого комітету ради базового рівня є регламент. Наголосимо, що ці два документи сприймаються сьогодні керівниками місцевих громад, як альтернативні, і тому в громадах впроваджують або положення або регламент. Такий підхід є вкрай некомпетентним, адже це два абсолютно різні за своїм спрямуванням, призначенням та змістом локальні нормативні акти. Зазначимо лише одну суттєву відмінність: регламент не є установчим документом, на відміну від положення.

Чинним законодавством не визначено норми про [40]:

- зміст та структуру регламенту виконавчого комітету місцевої ради;
- суб'єкт затвердження регламенту виконавчого комітету місцевої ради;
- обов'язковість затвердження регламенту виконавчого комітету

місцевої ради.

Зазначимо, що регламент та положення, як локальні нормативно-правові акти місцевих рад, згадують лише у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п.2, пп. 11-1, Розділ V) у контексті впорядкування практики проведення дистанційних засідань.

Як правило органи місцевого самоврядування самостійно визначають змістовне наповнення регламенту виконавчого комітету ради, діючи в межах своїх повноважень. Складовими такого регламенту, як правило, виступають наступні аспекти роботи виконавчого комітету [41]:

- планування діяльності;
- порядок підготовки і проведення засідань;
- процедура підготовки, прийняття рішень з питань, віднесених до повноважень виконавчого комітету;
- здійснення контролю за виконанням рішень виконавчого комітету;
- інші питання, що стосуються діяльності виконавчого комітету.

Фактично робота виконавчого комітету має бути організована з визначенням чіткої процедури, адже це колегіальний орган, робота якого проводиться у вигляді засідань. На самі засідання потрібно заздалегідь готувати матеріали, проекти рішень тощо. Тому доцільним є унормування роботи виконавчого комітету саме за допомогою регламенту [42].

У зв'язку з суттєвими змінами в адміністративно-територіальному поділі України, утворенням територіальних громад та після проведення місцевих виборів в Україні 25 жовтня 2020 року у місцевих радах до кінця 2020 року було оновлено регламент роботи виконавчого комітету [43]. Але далеко не всі місцеві ради оприлюднили такий документ. Більшість пішли шляхом оприлюднення рішення відповідного комітету про затвердження регламенту.

Як правило до регламенту виконавчого комітету місцевої ради базового рівня включають: основи діяльності виконкому, планування його роботи,

процедури підготовки документів на розгляд виконкому.

Найбільш детально намагаються регламентувати порядок проведення засідань виконкому. У першу чергу, це поряд скликання такого засідання та питання щодо кворуму, формування порядку денного, визначення кола учасників засідання та головуючого.

По-друге, регламент може встановлювати порядок визначення доповідачів, процедуру обговорення доповідей та порядок прийняття рішення. У деяких регламентах виконкомів зустрічаємо окремо виділене питання про порядок прийняття рішень у період між його засіданнями, що є особливо актуальним в умовах надзвичайних ситуацій.

По-третє, у регламенті або подають опис або вмішують у вигляді додатку документи, які приймає виконавчий комітет ради за результатами своєї роботи, як правило це протокол засідань виконкому та різні акти.

По-четверте, завершальним кроком у регламентації роботи виконкому є визначення процедури доведення прийнятого рішення до відома та до виконавців .

І останнє, це визначення контрольних процедур та виконавської дисципліни за реалізацією прийнятих рішень, обігом документів тощо.

Серед оприлюднених регламентів місцевих рад базового рівня у Полтавській області на найбільшу увагу заслуговує Регламент виконавчого комітету Грیشньооплавненської міської ради Кременчуцького району (Додаток Д) [44].

На рівні законодавства не визначено суб'єкта прийняття рішення про затвердження регламенту виконавчого комітету, оскільки і у місцевої ради, і у виконавчого комітету таке повноваження відсутнє. Проте, урахувавши загальноприйнятту практику затвердження актів, що регламентують організаційно-процедурні питання діяльності тих чи інших колегіальних органів, то регламенти затверджуються самими цими органами, наприклад, стосовно вищих органів державної влади діє норма, коли регламент Кабінету Міністрів України – постановою Уряду, регламент Центральної виборчої

комісії затверджується постановою цієї ж комісії тощо [45].

Тому, за аналогією, регламент виконавчого комітету має затверджуватися рішенням виконавчого комітету, що і підтверджується багаторічною усталеною практикою органів місцевого самоврядування.

Відсутність регламенту виконавчого комітету не є порушенням законодавства, у той же час це може мати і певні негативні наслідки, пов'язані з підвищенням рівня напруженості в організації роботи самого комітету, підвищенні рівня конфронтації між його посадовцями, адже їх робота буде наражатися на хаотичність, дублювання, самостійне тлумачення процедури тощо [46]. У кінцевому результаті це вкрай негативно позначиться на виконанні таким колегіальним органом своїх функцій, а у цілому негативно позначиться на вирішенні питань в інтересах мешканців територіальної громади, що, по суті, спаплюжує та нівелює саму ідею місцевого самоврядування.

Але це внутрішній фактор організаційно-процесуальної роботи виконавчого органу місцевого самоврядування та є ще й зовнішній: відкритість та прозорість діяльності ради та її виконавчих органів для мешканців громади, громадських організацій [47]. Тут важливо наголосити, що робота виконавчого комітету відображає та конкретизує ті рішення, які приймає місцева рада. Тому відповідні рішення є надзвичайно цікавими для мешканців громади.

Більшої системності набуло оприлюднення рішень сесій місцевих рад. Така робота проводиться на офіційних сайтах всіх територіальних громад. Відвідувачі сайту мають можливість не тільки переглянути документи але й скачати їх. Систематично або у особливих випадках окремими радами здійснюється оприлюднення засідань ради шляхом розміщення відео матеріалів на сайтах місцевих рад або у соціальних мережах чи Телеграм-каналах органів місцевого самоврядування.

Такі документи та відеоконтент дають уявлення про те, хто з депутатів як відвідує засідання, як голосує за ті або інші питання тощо. Це безперечно є

важливою частиною прозорості в роботі органів місцевого самоврядування, каналом взаємодії з громадськістю.



Рис. 2.1. Інформація про засідання виконавчого комітету Лохвицької міської територіальної громади на сторінці ради у Фейсбуці [48]

У контексті висвітлення поточної роботи ради проводиться інформування населення і про роботу її виконавчих органів. Зокрема, на рис. 2.1 наведено інформацію зі сторінки Лохвицької міської ради на Фейсбуці, де поінформовано громаду про коло питань, які обговорювали, прийняті рішення. Інформація підтверджена фотоматеріалами.

З огляду на сучасний темп життя такий формат інформування населення про роботу виконавчих органів місцевого самоврядування є найбільш оперативним та ефективним. Для того ж, щоб ознайомитися з відповідними документами виконкому ради, зацікавленим особам необхідно звернутися до її офіційного сайту.

Так, на офіційному сайті Лохвицької міської територіальної громади можна переглянути наступні документи – рішення виконкому за 2022 рік [49]:

- Про внесення змін до фінансування заходів Програми розвитку дорожнього господарства Лохвицької міської територіальної громади на 2019-2022 роки у 2022 році;

– Про надання дозволу гр. Рибак Ірині Іванівні на розміщення тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності в с.Криниця по вул. Мічуріна;

– Про визначення виконавця окремих заходів за комплексною програмою «Територіальна оборона на 2021-2025 роки» у 2022 році;

– Про внесення змін до комплексної програми розвитку органів місцевого самоврядування Лохвицької міської ради на 2019-2022 роки у 2022 році;

– Про внесення змін до Програми оздоровлення та відпочинку дітей на 2019-2022 роки у 2022 році.

Зазначимо, що після початку російського повномасштабного вторгнення в Україну та запровадження режиму воєнного стану цілий ряд суб'єктів місцевого самоврядування значно обмежили практику оприлюднення своїх документів. На сайті Лохвицької міської територіальної громади продовжено оприлюднення проєктів рішень та рішень поточної сесії міської ради, що здійснюється майже день-в-день із їх винесенням на обговорення сесії. У той же час, рішення виконавчого комітету після 2022 року не демонструються [50].

На офіційному сайті Лохвицької міської територіальної громади на боковій панелі є окрема вкладка «Архів документів (проєкти рішень, рішення, протоколи, порядки денні, таблиці голосування, інше)». Безпосередньо на вкладці є зручна система «Критерії пошуку документів», яка забезпечує пошук за такими параметрами, як «Типи документів». Тут для реалізації пошуку внесені такі види документів:

- всі типи документів;
- проєкти рішень сесії;
- рішення сесії;
- проєкти рішень виконкому;
- рішення виконкому;
- розпорядження.

Як бачимо, початково у параметри пошуку було закладено не тільки рішення виконавчого комітету, але й їх проєкти.

Також у системі пошуку передбачено такі параметри, як номер документу, дата прийняття (з календарем для її визначення) та назва документу. Поруч у вигляді таблиці подано інформацію про поточні документи. Таблиця сформована за такими ж параметрами документу: тип, дата, номер, назва.

Розуміння важливості для мешканців громади інформації про діяльність виконавчого комітету посилює аналіз роботи виконкому ради. На його засіданнях члени виконавчого комітету можуть працювати за такими напрямками:

- заслуховують звіти керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності про їх роботу. У разі потреби рішення останніх можуть бути скасовані;

- заслуховують інформацію про нагальні проблеми мешканців громади. Якщо у складі територіальної громади є старостинські округи, то заслуховують старост щодо проблем у керованих ними селах або селищах. Прийнятною практикою є ознайомлення старостою членів виконкому із заявами та зверненнями мешканців старостинського округу, чітка конкретизація питань та проблем;

- розглядають звернення громадян, які надходять безпосередньо до виконавчого комітету, обговорюють стан розгляду таких звернень та шляхи вирішення проблем.

Коло питань, які обговорюються, не може бути обмежено, його визначають нагальні проблеми громади. У більшості випадків це якість надання адміністративних послуг, організацію культурних заходів, організація літнього відпочинку для дітей, освітлення вулиць, перевезення пасажирів, ремонт доріг або комунальних споруд тощо.

Для порівняння проаналізуємо офіційні сайти окремих територіальних громад найбільшого в області Полтавського району. Наприклад, Зіньківська

громада, а до реформи децентралізації місто Зіньків було районним центром, тож там напрацьовано і відповідний управлінський досвід, є професійні кадри посадовців, які після ліквідації місцевої районної державної адміністрації могли перейти на роботу до виконавчих органів міської ради. На офіційному сайті Зіньківської громади є окрема вкладка «Організаційна структура виконавчого комітету», яка не містить інформації, але з неї можна побачити та перейти на вкладки структурних підрозділів виконкому Зіньківської міської ради, такі як відділ «Центр надання адміністративних послуг та державної реєстрації», відділ культури та спорту, комунальна установа «Трудовий архів» тощо. Ці та інші вкладки мають типове наповнення – інформацію про години роботи відділів, телефони та адреси, прізвища, ім'я та по батькові керівників та окремих працівників [51].

Щодо інформації про організаційно-процедурні документи ради та її виконавчого комітету, то зазначимо, що є вкладка «Положення», але будь-які документи в ній відсутні, у тому числі і будь-які матеріали про роботу виконавчого комітету. Доречно припустити, що це пов'язано з питаннями безпекового характеру. У той же час оприлюднено інформацію щодо засідань сесій Зіньківської міської ради, які представлені у вигляді витягів за результатами поіменного голосування з усіх питань з ЕСПГ – електронної системи поіменного голосування (Додаток 5).

На офіційному сайті Мачухівської громади представлено інформацію про персональний склад виконавчого комітету ради, надано узагальнену структуру виконавчих органів (назви відділів, посади). Більшої деталізації інформація про роботу виконавчих органів місцевої ради набуває в окремих вкладках по цих виконавчих органах. Наприклад, у вкладці фінансового відділу подано звітну документацію, починаючи з 2021 року і до першого півріччя 2024 року [52].

На офіційному сайті громади є вкладка, на якій розміщені матеріали зі старої версії сайту, і де заявлено можливість перейти на вкладку «Рішення виконкому», але наповнення такої сторінки відсутнє.

Наведені нами вище приклади інформаційного наповнення офіційних сайтів окремих громад, їх місцевих рад та виконавчих органів є доволі типовими. Фактично представлені основні варіанти наповнення таких сайтів, які можна ранжувати за категоріями: мінімальне, середнє та максимальне наповнення. Наголосимо, що йдеться не про наповнення сайту в цілому чи висвітлення життя територіальної громади, а виключно про інформаційне висвітлення структури, складу та змісту діяльності, нормативно-правового забезпечення виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Висновки до розділу 2

Визначено, що правовими формами діяльності виконавчого комітету є нормотворча (прийняття рішень, що носять нормативний характер), правозастосовча (прийняття рішень з питань організаційної й поточної роботи та виконання законодавства України та рішень місцевих рад) і контрольна (контроль за ефективністю діяльності підприємств, установ, організацій, що перебувають у комунальній власності), яка реалізується з боку відділів, управлінь та інших виконавчих органів рад і їх керівників, апарату виконкому.

Встановлено, що діяльність виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування є надзвичайно багатовекторною, що викликано необхідністю вирішувати весь спектр проблем, які можуть виникнути у територіальній громаді. Тому вагомим значення набуває координація діяльності виконавчого комітету органу місцевого самоврядування, яка має два різновиди –координація-субординація і координація-взаємодія.

Проаналізовано на прикладі окремих територіальних громад Полтавської області сучасний стан та структуру виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевих рад базового рівня. Зокрема, розглянуто поіменний склад виконавчого комітету та управлінь Лохвицької міської ради.

Встановлено, що з 52 штатних одиниць 13 осіб (25 %) – чоловіки, 39

осіб (75 %) – жінки. Дійшли висновку, що така диспропорція у розподілі посад за гендерною ознакою є типовою для переважної більшості виконавчих органів територіальних громад в Україні.

У структурі виконавчих органів Лохвицької міської ради найбільшим за чисельністю посадовців є відділ освіти, який складається з 9 штатних одиниць, що становить 17,3 % від загальної чисельності штатних одиниць виконавчого комітету. Подібну ситуацію спостерігаємо і в інших громадах, що свідчить про вагомість вказаного напрямку роботи.

Проведено порівняння структури виконавчого комітету Лохвицької міської ради та Котелевської селищної ради, які діють у територіальних громадах населених пунктів, що раніше були районними центрами та мають тотожну кількість мешканців. Зазначається, що відмінності є несуттєвими, а тенденції щодо напрямів діяльності структурних підрозділів виконавчих органів, їх чисельного складу та гендерного представництва є тотожними.

Суттєву відмінність у складі виконавчого комітету за гендерною ознакою виявлено лише у Мачухівській сільській раді, де з 15 членів виконкому, включаючи голову, 10 осіб (67 %) – чоловіки та 5 осіб (33 %), відповідно, жінки.

У розділі розглянуто та проаналізовано регламент виконавчого комітету місцевої ради як фундамент організації його роботи. Виявлено, що складовими регламенту, як правило, виступають: планування діяльності; порядок підготовки і проведення засідань; процедура підготовки, прийняття рішень з питань, віднесених до повноважень виконавчого комітету; здійснення контролю за виконанням рішень виконавчого комітету та ін.

Встановлено, що до регламенту виконавчого комітету місцевої ради базового рівня включають: основи діяльності виконкому, планування його роботи, процедури підготовки документів на розгляд виконкому.

Серед оприлюднених регламентів місцевих рад базового рівня у Полтавській області, які мали змогу опрацювати, на найбільшу увагу заслуговує Регламент виконавчого комітету Грішньоплавненської міської

ради Кременчуцького району.

Дійшли висновку, що прийняття рішення про затвердження регламенту виконавчого комітету – це вибір кожного окремого органу місцевого самоврядування, що свідчить про устремління до системності, послідовності, чіткості, відкритості та прозорості у діяльності виконавчого комітету.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжна практика організації діяльності виконавчих органів місцевих рад: досвід для України

У зарубіжних країнах, як і в Україні, правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок функціонування місцевих громад та їх виконавчих органів закріплено у конституційних актах. Але питання місцевого самоврядування є настільки важливими для організації життя територіальних громад у розвинутих країнах Європи, Сполучених Штатах Америки, в Японії, що усвідомлення їх ваги призвело до впровадження відповідних норм у тому числі і в міжнародні правові акти.

Особливого значення для України в останні десятиліття набув досвід європейських країн щодо функцій, форми та методів діяльності органів місцевого самоврядування. Це викликано євроінтеграційними устремліннями нашої держави. Перш за все варто зазначити, що загальні принципи щодо системи, функцій, форми та методів діяльності органів місцевого самоврядування для держав-членів Ради Європи встановлює Європейська хартія місцевого самоврядування. Але виняткову вагу мають конституції країн, в яких як в основному законі має бути чітко закладено базові норми про засади місцевого самоврядування, похідними від яких будуть виступати правовий статус та межі компетенції виконавчих органів місцевих представницьких структур (рад).

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, згідно із зазначеною Хартією, в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі

сфери їхньої компетенції і не перебуває у віданні іншого органу влади. При цьому повноваження, які надаються виконавчим органам місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. У відповідності до світової практики виконавчі органи місцевого самоврядування можуть бути поставлені під сумнів або обмежені в межах визначених законом, накладати такі обмеження або обмежуючі приписи можуть лише центральні або регіональні органи влади, посадовці яких наділені відповідною компетентністю [53].

Якщо звернутися до безпосередніх прикладів зарубіжного досвіду, то можна вказати, на досвід Чехії, законодавство якої визначає органом місцевого самоврядування громад лише муніципальні представництва. Але це не єдині органи публічної влади муніципального (місцевого рівня), до останніх належать рада муніципалітету, посада старости та муніципальне управління, яке має назву та статус «уряду». Чехія зберігає і стародавні традиції місцевого самоврядування, які походять із середньовічного магдебурзького права для міст. Органи самоврядування у містах структуровані залежно від статусу міста [54]:

– у містах діють міська рада, староста та міський уряд, який і є виконавчим органом;

– у статутних містах діють міська рада, мер та магістрат. Остання виступає виконавчим органом, до компетенції якого належить публічне управління та надання публічних адміністративних послуг мешканцям.

У Чехії органи місцевого самоврядування в особі муніципалітетів можуть утворити лише фінансовий комітет та комітет з питань контролю. Чехія має досить складний і неоднозначний досвід формування фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Як зазначають науковці, «основними причинами нестабільності місцевого фінансування є:

- 1) значна горизонтальна роздільність муніципалітетів;
- 2) зміна повноважень органів;
- 3) реформи адміністрації на регіональному рівні;

4) нездатність ефективно дійти до встановлення правильного балансу між принципом солідарності та принципом меритократії» [55].

Такий здавалося б негативний досвід тим не менше є цікавим для України. Напрямок діяльності, який викликав найбільші ускладнення все ж таки залишився закріпленим за місцевим самоврядуванням та його виконавчими органами, пройшовши не одне коло випробувань та удосконалень. Найважливіший крок у напрямку систематизації та стабілізації фінансування життя територіальних громад було зроблено у 2004 році, після вступу Чехії до Європейського Союзу та посилення фінансової підтримки громад за рахунок європейських субсидій.

Конкретним і важливим питанням для бюджетів більшості муніципальних утворень є метод фінансування делегованих повноважень, що здійснюються муніципалітетами. Зокрема, залежно від типу муніципалітету, йому делегуються повноваження певною мірою. Здебільшого це пов'язано з такими видами діяльності, як будівництво та реєстрація, а отже і в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування мають з'являтися відповідні підрозділи. Зауважимо, що виконавчі органи місцевих рад України також мають у своїй структурі управління (відділи) з питань архітектури та містобудування, але вивести їх роботу на європейський рівень також надзвичайно складно однаковою мірою для всіх громад. Розуміємо, якою, з об'єктивних причин, буде різниця між подібними управліннями у містах-мільйонниках та у містах-колишніх райцентрах, але органи місцевого самоврядування таких міських громад належать до базового рівня.

Чехія вирівняла ряд напрямів роботи між муніципалітетами громад різного масштабу, чисельності населення, фінансового забезпечення завдяки фінансовій підтримці із ЄС. І хоча Україною підписана Угода про євроасоціацію, а невідворотність шляху до Євроспільноти зазначена у конституції України, станом на сьогодні наша держава знаходиться у надзвичайно складній ситуації. Тому питання гармонізації діяльності

структурних підрозділів з однаковими задачами, але в територіальних громадах з різним потенціалом, залишається відкритим.

Одним із шляхів подолання таких проблем може бути посилення кадрового забезпечення таких управлінь, за рахунок фахівців з числа внутрішньо переміщених осіб. Варто нагадати, що на територіях Сходу України, які тимчасово окуповані, а також на територіях, які межують з лінією бойових дій, і з яких масово переїздяють мешканці, багато міст та містечок, промислових агломерацій тощо. Тому доречно говорити про доцільність створення реєстру «замовлень» на фахівців з боку виконавчих органів місцевих рад. А керівництво громад повинно підготувати певні пропозиції для залучення таких фахівців (забезпечення житлом для всієї родини фахівця, можливості працевлаштування для інших членів родини працездатного віку, комфортне навчання дітей тощо).

Досвід Чехії є далеко не єдиним, який варто розглядати для подальшого використання. Так, наприклад, близькими за до українських є напрями діяльності структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування у скандинавських країнах. Зокрема, «шведські муніципалітети повинні формувати комітети з освіти, охорони навколишнього середовища і охорони здоров'я, будівництва, соціального благоустрою, виборів. Міські ради Норвегії утворюють постійні комітети з будівельного розвитку, освіти, соціального забезпечення» [56].

На відміну від української практики у Норвегії членами таких постійних комітетів є не лише посадовці виконавчих органів місцевого самоврядування, але й депутати рад. Вважаємо в українській практиці місцевого самоврядування недоцільним змішувати повноваження представницького органу в особі депутатів місцевих рад та професійної діяльності посадовців органів місцевого самоврядування. Як правило, українські науковці наголошують на створенні умов для самостійної роботи виконавчих органів, відсутності тиску з боку депутатів, зменшення корупційних ризиків.

У той же час скандинавські країни, зокрема Норвегія, демонструють надзвичайно високий рівень добробуту населення, соціальних стандартів, нульову толерантність у суспільстві до корупції. Значною мірою цього вдалося досягти і завдяки певній моделі місцевого самоврядування.

Законодавство про місцеве самоврядування, яке сформовано в Норвегії, визначає дві моделі організації влади в громадах. Традиційною вважається система, за якої рада в муніципалітетах є найвищим органом прийняття рішень та обирає виконавчий комітет [56].

На відміну від української моделі, де персональний склад виконкомів також затверджується місцевою радою за поданням її голови, норвезька модель передбачає безпосередню участь самих депутатів. Виконавчий комітет муніципалітету Норвегії складається щонайменше з п'яти членів ради, які представляють партії пропорційно результатам місцевих виборів. До їх обов'язків належать підготовка чотирирічного (на період каденції даної ради) економічного плану і бюджету.

Безпосереднє виконання управлінських функцій покладається на головного виконавчого директора, якого муніципалітет або округ зобов'язаний найняти. До завдань діяльності головного виконавчого директора належить:

- керівництво адміністрацією;
- забезпечення належної підготовки і виконання рішень ради;
- може бути уповноважений радою приймати рішення з питань, які не мають принципового характеру.

У той же час рада сама обирає голову і може створювати комітети, наділяючи їх повноваженнями щодо прийняття рішень.

Нагадаємо, що в українській моделі місцевого самоврядування голова територіальної громади обирається напряму і депутати місцевої ради, так би мовити, одержують його від виборців і повинні у подальшому з ним співпрацювати. Цей же голова очолить виконавчий комітет ради та буде здійснювати безпосередній менеджмент виконання рішень ради.

Таким чином, якщо виходимо з того, що в умовах децентралізації маємо демонструвати більшу фаховість та незалежність у виконанні рішень місцевих рад, то досвід Норвегії з наймом професійного управителя видається цілком сучасним. Крім того, діяльність органів місцевого самоврядування, коло їх повноважень та відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування постійно зростають та ускладнюються, тому доречно розраховувати, що і управління такою командою повинен здійснювати професійний менеджер з питань публічного управління та адміністрування. Нагадаємо, що посадові особи органів місцевого самоврядування постійно підвищують свою кваліфікацію, як і посадовці органів державної влади. Чимало посадових осіб органів місцевого самоврядування за останні роки здобули фахову освіту за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Але далеко не всі очільники територіальних громад мають таку фахову підготовку. Самі мешканці під час виборів зорієнтовані на особистісні людські якості претендента, що цілком виправдано, та надають перевагу лідерам-господарникам, тобто готові обирати керівником громади людину з досвідом управління та вмінням вирішувати складні та гострі господарські завдання.

Таким чином в українській моделі виборці повинні знайти компромісну кандидатуру, яка буде відповідати їх політичним уподобанням, як представник певної політичної сили, так і достойно демонструвати високі організаторські здібності. Таке завдання на рівні територіальних громад видається надзвичайно складним. Тому норвезька модель здається цілком можливим варіантом і для України.

У тій же Норвегії існує й інший варіант – «парламентська система», коли, більшість у раді, а саме не менше двох третин її членів, політична більшість, обирає уряд або виконавчу раду, що виконує роль найвищого адміністративного органу замість головного виконавчого директора. Обрані до уряду посадовці повинні залишити будь-яку іншу посаду в муніципалітеті чи окрузі на період своїх повноважень. З іншого боку, уряд може бути

відправлений у відставку голосуванням ради у повному складі. Крім цього, рада може прийняти рішення про повернення до традиційної системи простою більшістю голосів.

Норвезькі муніципалітети вже не мають мерів як таких, але цей титул використовується в міжнародному контексті для позначення найвищої адміністративної посади, зокрема головного виконавчого директора або голови виконавчого комітету.

Окремо зауважимо, що цікавою видається і практика залучення до роботи у виконавчих органах місцевого самоврядування окремих депутатів місцевих рад. В українських реаліях, особливо зараз, це досить складно реалізувати, бо пов'язано з питаннями трудового законодавства, збереження робочих місць депутатів місцевих рад базового рівня, які сьогодні поєднують свою представницьку діяльність з виконанням професійної діяльності. У той же час долучення представників депутатського корпусу до практичної реалізації тих рішень, які вони ухвалювали у сесійній залі, надало б їх роботі більшої відповідальності, не дозволило б відірватися від реальних практичних завдань. Наприклад, прийнявши рішення про скорочення фінансування певної соціальної програми, що цілком ймовірно в умовах воєнного стану в країні, частині депутатів довелося б особисто пояснювати малозабезпеченим громадянам своє рішення або здійснювати самим визначення окремих категорій малозабезпечених громадян, яким буде скорочено або скасовану додаткову соціальну підтримку, яку забезпечувала громада за кошти місцевого бюджету.

Проведений огляд досвіду лише деяких країн дозволить зробити узагальнюючий висновок, що українська модель діяльності виконавчих органах місцевого самоврядування є звичною та зрозумілою для пересічних громадян, але вона далека від досконалості. Досвід той же Чехії демонструє скільки часу та зусиль було витрачено, щоб відійти від застарілої радянської моделі та створити нову, яка б відповідала європейським стандартам.

Тому реформування системи виконавчих органах місцевого

самоврядування з урахуванням зарубіжного досвіду шляхом його подальшої професіоналізації видається нам цілком доцільним та необхідним.

3.2. Удосконалення нормативно-правової бази діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня

За роки незалежності створено значну нормативно-правову базу для регламентації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. «Проте правова регламентація системи актів місцевого самоврядування, їх юридичної сили, місця у системі законодавства, специфіки статуту територіальних громад, як і раніше, залишається неналежною» [57].

Досить часто наражається на критику спеціалістів та мешканців громад рівень локальних нормативно-правових актів, які приймають в місцевих радах, а також тих документів, які продукують безпосередньо виконавчі органи місцевого самоврядування. Поза увагою більшості громадян залишається питання про вплив нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування на якість життя громади, ефективність використання бюджетних коштів, комунального майна. Не менш цікавим є питання про витрати, яких зазнали територіальні громади внаслідок прийняття органами місцевого самоврядування рішень, що суперечать чинному законодавству, і які було скасовано в судовому порядку.

З іншого боку, справедливим видає твердження, про те, що певні рішення так і не були реалізовані окремими органами місцевого самоврядування через побоювання настання негативних наслідків та неможливість у певні строки одержати належну професійну юридичну консультацію.

Удосконалення чинного законодавства України щодо місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності і після завершення реформи децентралізації, воно потребує глибокого та всебічного оновлення. Найсильнішим аргументом на користь цієї думки є тривала робота над

розробкою та прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування». Той факт, що такий закон не можуть прийняти вже тривалий час, не дивлячись на наявність науковців, правників, досвідчених практиків з органів місцевого самоврядування, вагомих напрацювань у діяльності цих органів, досвіду імплементації зарубіжного досвіду, свідчить про його надзвичайну важливість для подальшого розвитку української державності та про ті серйозні проблеми, які покликані вирішити норми, що удосконалюють.

Наголосимо, що процес удосконалення чинного законодавства України в частині місцевого самоврядування варто розпочинати з фундаменту – з Основного закону країни. Поділяємо думку багатьох науковців про те, що не можна докорінно вдосконалити системно-структурну організацію влади на рівні місцевого самоврядування, належним чином імплементувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, запровадити сучасні європейські принципи територіальної організації без внесення змін до Конституції України.

Вже не один рік йдеться про визначення концептуальних засад на рівні конституційних норм, які мають визначати територіальні основи місцевого самоврядування та базуватися на принципах, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування: децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування. Чинну редакцію Конституції України неодноразово намагалися доповнити нормами, особливо в ході підготовки та проведення реформи місцевого самоврядування в аспекті децентралізації публічної влади.

Так, у 2015 році проектом змін до Конституції (Верховна Рада прийняла Постанову «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) і про його направлення до Конституційного Суду») було запропоновано вилучити з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та зосередити основні владні

повноваження на базовому рівні – у громаді, а у зв'язку з цим приділити належну увагу виконавчим органам місцевого самоврядування базового рівня [58].

Ще одним багаторічним напрямом удосконалення чинного законодавства в частині діяльності виконавчих органах місцевого самоврядування, були спроби впровадити Адміністративно-процедурний кодекс України. Перша така спроба була реалізована у 2001 році, наступна – більше, ніж через десять років, у 2012 році. З огляду на тему нашого дослідження наголосимо, що вказаний кодекс був покликаний «установити порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших органів та посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод фізичних осіб та охоронюваних законом інтересів юридичних осіб» [59]. Хоча розгляд даного законопроєкту у парламенті так і не відбувся, тим не менше була вчинена спроба кодифікувати всі норми щодо визначення процедури ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, порядок розгляду поточних питань виконавчими органами місцевих рад базового рівня.

Взагалі думки науковців та юристів досить часто формуються у напрямку впровадження кодифікованого нормативного акту. У цьому ж контексті побудовано пропозицію, яку також вважаємо цілком життєздатною, працювати не просто над проєктом нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування», а над Кодексом місцевого самоврядування [60]. Поява ідеї такого Кодексу частково викликана до життя посиленою роботою широкого загалу спеціалістів над оновленням Закону України «Про місцеве самоврядування». Однією з причин затягування роботи над проєктом нової редакції є значна кількість питань, які закон очікувано повинен урегулювати.

До речі, найважливіші питання, які потребують негайного врегулювання, включають у діючу редакцію вказаного закону. Так, у попередніх розділах роботи зазначалось, що далеко не всі громади на своїх

офіційних сайтах подають інформацію про зміст роботи виконавчих органів місцевих рад та про хід розгляду питань депутатами місцевої ради на сесійних засіданнях.

Щоб не допускати таку ситуацію і надалі, депутати Верховної Ради України, зокрема народні обранці Роман Лозинський, Віталій Безгін та ще чимало інших (всього ініціаторами законопроєкту виступили 19 осіб), внесли у парламент проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування, який пройшов обговорення у другому читанні. Внесені зміни зобов'язують місцеві ради всіх громад проводити онлайн-трансляції сесій та зберігати їх записи на сайті громади або в YouTube чи на сторінці громади або ради на Facebook. Крім того передбачається, що у відкритому доступі мають бути опубліковані додатки до проєктів рішень і проєкти порядків денних постійних комісій ради.

Якщо відповідні зміни буде реалізовано, то це неодмінно приведе до посилення контролю за роботою виконавчих органів місцевого самоврядування та ввімкне певну «ланцюгову реакцію» – постане питання про контроль, хоча б з боку самої ради, громадськості територіальної громади за виконанням прийнятих рішень. Тому зростатиме потреба ознайомитись із проєктами рішень та рішеннями виконкомів рад або інших виконавчих органів – управлінь, відділів – щодо впровадження відповідних рішень у життя.

Відразу зауважимо, що реалізація такої норми законопроєкту на місцях наразиться на певні технічні та фінансові складнощі. Зокрема, навіть поверхневий огляд сайтів територіальних громад дає чітке уявлення про величезну різницю у стані їх форматування та наповнення. Звісно, попереду будуть вказані офіційні сайти територіальних громад столиці та великих міст України (Львів, Дніпро, Одеса, Харків). Далі можна назвати з незначними відмінностями офіційні сайти територіальних громад міст з чисельністю населення до 400 тис. мешканців, які є адміністративними центрами областей

(Полтава, Черкаси, Чернігів, Житомир тощо).

Місцеві ради вказаних територіальних громад та їх виконавчі органи вже і зараз демонструють сучасні підходи до наповнення сайтів, архівування матеріалів попередніх років, мають чимало платформ для взаємодії з громадськістю, зокрема, для подання електронних петицій, мають цікаві формати для проведення оперативного опитування мешканців, широко інформують населення за допомогою соціальних мереж та Телеграм-каналів. Вони мають для реалізації цих сучасних підходів всі об'єктивні можливості. У першу чергу це фінанси, які відкривають доступ до можливості залучити:

- досвідчені кадри ІТ-фахівців;
- МMS-менеджерів;
- місцевих блогерів, що спрямовують свій контент на різні групи населення;
- інформаційно-комунікаційні технології та відповідне обладнання.

Відповідно територіальні громади сіл та селищ позбавлені таких можливостей, знову таки, через фінансові проблеми – обмежений бюджет громад, який ще й обтяжений соціальними витратами (наприклад, утримання закладів освіти та закладів охорони здоров'я). Для підтримання на належному рівні стану наповнення сайтів, їх місцевим радам доведеться винаймати додатково спеціалістів, наприклад, для дистанційного обслуговування та забезпечення роботи сайтів.

Законодавством не передбачена будь-яка класифікація територіальних громад, місцевих рад та їх виконавчих органів залежно від рівня їх фінансової та інформаційно-комунікаційної спроможності. Тому пропонуємо уніфікувати відповідну роботу, створивши за рішенням обласних рад та з використанням коштів обласного бюджету необхідні організації з кадровим забезпеченням та належним обладнанням. Їх завдання має полягати у фахові підтримці, технічному супроводі сайтів територіальних громад області, які або мають незначні бюджети і не можуть об'єктивно підтримувати роботу сайтів на належному рівні, або мають технічні складнощі (віддалені громади)

та потребують додаткового технічного устаткування.

Відповідні центри технічної підтримки цілком могли б розраховувати на позабюджетне фінансування за рахунок грантів як українських, так і закордонних організацій, що сприяють відкритості та прозорості у публічному просторі. І знову таки, підготувати відповідні грантові заявки, брати участь у різних акціях окремі громади не можуть або їх ефективність та результативність буде низькою. У той же час центр, який опікується відповідними проблемами в інтересах територіальних громад всієї області, матиме значно більше шансів на успіх, зможе залучити організації-партнери на постійній основі тощо.

Отже, висловлені нами пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в частині забезпечення та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування мають тісний зв'язок із завданнями практичного характеру, які, на нашу думку, мають високий потенціал для подальшої реалізації.

Висновки до розділу 3

Не зважаючи на успішне завершення реформи децентралізації в Україні, відкритими залишається чимало питань організації життя територіальних громад, налагодження роботи місцевих рад та їх виконавчих органів. Тому, продовжуючи роботу з удосконалення організації діяльності виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевих рад базового рівня, варто звернутися до зарубіжного досвіду. Наголошуємо, що це не може сприйматися як зразок для копіювання, бездумного наслідування.

Використовувати зарубіжний досвід вважаємо за доцільне з огляду на той успішний шлях, який подолали закордонні фахівці муніципальної справи. Зокрема, європейські країни, які є членами ЄС, вже пройшли значний шлях від постсоціалістичного періоду своєї історії до розбудови незалежних

держав на засадах демократії. Одним з найважливіших аспектів демократичного розвитку є високий рівень розвитку місцевого самоврядування, сформовані потужні можливості для розбудови територіальних громад. Безперечно, що такий досвід є актуальним для України.

Важливою умовою досягнення успішних результатів у справах місцевого самоврядування є налагоджена, стала та продуктивна діяльність виконавчих органів місцевого представництва. Значною мірою у країнах Європейського Союзу були напрацьовані такі практики, які дозволили ефективно використовувати майно територіальних громад, людські ресурси, залучати до роботи у виконавчих органах високопрофесійні кадри. Не менш важливо і те, що у ряді країн зуміли звести до мінімуму корупційні ризики у роботі виконавчих органів місцевих громад.

Ці та багато інших напрямів, які реалізуються в ряді країн вже понад 20-25 років потребують належного аналізу та подальшої реалізації в практиці українського місцевого самоврядування.

У першу чергу звернули увагу на досвід Чехії, оскільки ця країна вибудовує роботу виконавчих органів місцевих громад у постсоціалістичній країні, а крім того, Чехія тривалий час удосконалювала законодавство в частині організації роботи місцевого самоврядування ще до вступу в ЄС.

Зокрема, наголошується на необхідності використати досвід Чехії, яка зуміла вирівняла ряд напрямів роботи між муніципалітетами громад різного масштабу, чисельності населення, фінансового забезпечення. Такий напрям роботи є актуальним і для України, у тому числі і в частині організації роботи виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Вказано, що одним із шляхів посилення кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні може бути залучення фахівців з числа внутрішньо переміщених осіб.

Також надзвичайно цікавим видався досвід скандинавських країн, зокрема Норвегії. Наголошується, що на відміну від України, до складу

виконавчих органів норвезьких муніципалітетів входять депутати (до п'яти осіб), що дозволяє їм на практиці розуміти, які з прийнятих рішень можна втілити в життя та як саме це доведеться робити.

Важливим вдається досвід залучення на посаду очільника виконавчого органу місцевого самоврядування фахового управителя – головного виконавчого директора, якого муніципалітет або округ винаймає, як компанія менеджера. Такий посадовець керує адміністрацією громади, забезпечує належну підготовки і виконання рішень ради та може одноособово приймати рішення з окремих незначущих питань. У той час, як голова громади здійснює безпосередню роботу у представницькому органі громади. Зроблено висновок, що такий підхід дозволить розмежувати політичні та господарські питання в житті громади, привернути увагу до управління справами високопрофесійних спеціалістів. Вважаємо, що однією з проблем в організації життя територіальних громад нашої країни як раз і є суміщення в одній особі голови і лідерських якостей, політичних переконань та досвіду господарювання. Враховуючи, що далеко не всім громадам може поталанити на такого очільника, і виникають проблеми та недоліки у роботі тих же виконавчих органів. Фахову підготовку таких спеціалістів можуть здійснювати заклади вищої освіти України на базі магістратури із спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування.

Зроблено висновок що чинне законодавство України в частині врегулювання питань організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня потребує подальшого вдосконалення. Аргументовано, що реалізувати цілий ряд актуальних новацій у проектах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині оприлюднення рішень виконавчих органів місцевих рад базового рівня можливо за умови потужної фінансової та технічної підтримки з боку обласної ради. Запропоновано створити Центр інформаційно-комунікаційної підтримки для налагодження високого рівня функціонування сайтів органів місцевих рад базового рівня (йдеться про сільські та селищні ради, бюджети яких не дозволяють їм

самостійно підтримувати роботу сайтів на належному рівні), забезпечення оприлюднення рішень сесій рад, та поточних рішень виконкомів місцевих рад. Відзначено, що подібні Центри могли б залучати професійні кадри ІТ-спеціалістів, готувати гранти для розширення джерел фінансування тощо.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вирішено актуальне завдання, яке полягає в теоретико-практичному обґрунтуванні удосконалення організації діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні, що дає підстави сформулювати такі висновки й практичні рекомендації:

1. У ході теоретичних досліджень розглянуто засади організації діяльності та структури виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні. Наголошується, що в основі визначення органів місцевого самоврядування базового рівня лежить адміністративно-територіальний поділ.

2. Триває робота із удосконалення законодавства, норми якого спрямовано і на зміни в організації роботи виконавчих органів місцевих рад. Так, у проєкті Закону України «Про самоврядування громади» запропоновано: визначення правового статусу громади; врегулювання питання організації та діяльності ради громади, її голови, виконавчого комітету (введено термін «управа»); встановлення меж адміністративного нагляду за діяльністю громади, її органів і посадових осіб.

3. Наголошується, що з прийняттям у 2023 році Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» було визначено лише три види населених пунктів: село, селище, місто. Суттєвих змін набув статус міст в Україні – відмовились від радянських наративів про міста обласного значення, прямого підпорядкування тощо.

4. Визначено чіткий перелік виконавчих органів місцевих рад базового рівня, до яких належать виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Визначено склад та основні функції виконавчого комітету місцевої ради базового рівня. Наголошується, що особливе місце у системі виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня належить сільському, селищному, міському голові.

5. Вказано на наявність особливостей в організації роботи виконавчих органів сільських рад у громадах, де менше 500 осіб населення, та визначено певні проблеми та загрози, які можуть виникнути у мешканців громади (наприклад, блокування прийняття рішень місцевою радою з питань використання земельних ресурсів).

6. Визначено, що правовими формами діяльності виконавчого комітету є нормотворча (прийняття рішень, що носять нормативний характер), правозастосовча (прийняття рішень з питань організаційної й поточної роботи та виконання законодавства України та рішень місцевих рад) і контрольна (контроль за ефективністю діяльності підприємств, установ, організацій, що перебувають у комунальній власності), яка реалізується з боку відділів, управлінь та інших виконавчих органів рад і їх керівників, апарату виконкому.

7. Встановлено, що вагомого значення набуває координація діяльності виконавчого комітету органу місцевого самоврядування, яка має два різновиди –координація-субординація і координація-взаємодія.

8. Проаналізовано на прикладі окремих органів місцевого самоврядування територіальних громад Полтавської області (Лохвицька міська рада, Котелевська селищна рада, Мачухівська сільська рада, Терешківська сільська рада, Грیشньооплавненська міська рада) сучасний стан та структуру виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

9. Дійшли висновку, у розподілі посад за гендерною ознакою у виконавчих органах місцевих рад має місце диспропорція, зі значною перевагою жінок-посадовців, і така ситуація є типовою для переважної більшості виконавчих органів територіальних громад в Україні.

10. Проведено порівняння структури виконавчого комітету Лохвицької міської ради та Котелевської селищної ради, які діють у територіальних громадах населених пунктів, що раніше були районними центрами та мають тотожну кількість мешканців. Зазначається, що відмінності є несуттєвими, а

тенденції щодо напрямів діяльності структурних підрозділів виконавчих органів, їх чисельного складу та гендерного представництва є тотожними. Так, найбільшим за чисельністю посадовців є відділ освіти, який становить до 20 % від загальної чисельності штатних одиниць виконавчого комітету, що свідчить про вагомість вказаного напряму роботи для життя громад.

11. Проаналізовано регламент виконавчого комітету місцевої ради та виявлено, що складовими регламенту, як правило, є: планування діяльності; порядок підготовки і проведення засідань; процедура підготовки, прийняття рішень з питань, віднесених до повноважень виконавчого комітету; здійснення контролю за виконанням рішень виконавчого комітету та ін. Встановлено, що до регламенту виконавчого комітету місцевої ради базового рівня включають: основи діяльності виконкому, планування його роботи, процедури підготовки документів на розгляд виконкому.

12. Проаналізовано регламенти виконавчих комітетів окремих місцевих рад місцевих рад базового рівня у Полтавській області, які оприлюднені, та з'ясували, що на увагу заслуговує Регламент виконавчого комітету Грішньоплавненської міської ради Кременчуцького району.

Опрацювання теоретичних питань та аналіз сучасного стану організації виконавчих органів місцевих рад базового рівня дозволив сформулювати ряд пропозицій:

1) не зважаючи на успішне завершення реформи децентралізації в Україні, відкритими залишається чимало питань організації життя територіальних громад, налагодження роботи місцевих рад та їх виконавчих органів, тому варто звернутися до зарубіжного досвіду і у першу чергу досвіду європейські країни, які є членами ЄС, вже пройшли значний шлях від постсоціалістичного періоду своєї історії до розбудови незалежних держав на засадах демократії;

2) доцільним вважаємо досвід Чехії, яка тривалий час удосконалювала законодавство в частині організації роботи місцевого самоврядування ще до вступу в ЄС, та зуміла вирівняла ряд напрямів роботи між муніципалітетами

громад різного масштабу, чисельності населення, фінансового забезпечення. Такий напрям роботи є актуальним і для України, у тому числі і в частині організації роботи виконавчих органів місцевих рад базового рівня;

3) вказано, що одним із шляхів посилення кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні може бути залучення фахівців з числа внутрішньо переміщених осіб, на це настановує досвід європейських країн, які практикують запрошення посадовців з інших регіонів;

4) надзвичайно цікавим вважаємо досвід скандинавських країн, зокрема Норвегії, де до складу виконавчих органів місцевих муніципалітетів входять депутати (до п'яти осіб), що дозволяє їм на практиці розуміти, які з прийнятих рішень можна втілити в життя та як саме це доведеться робити.

5) пропонуємо запровадити в Україні норвезький досвід залучення на посаду очільника виконавчого органу місцевого самоврядування фахового менеджера з питань місцевого самоврядування – головного виконавчого директора, якого муніципалітет або округ винаймає. Такий посадовець керує адміністрацією громади, забезпечує належну підготовки і виконання рішень ради та може одноособово приймати рішення з окремих незначущих питань. У той час, як голова громади здійснює безпосередню роботу у представницькому органі громади. Фахову підготовку таких спеціалістів можуть здійснювати заклади вищої освіти України на базі магістратури із спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування.

Зроблено висновок, що такий підхід дозволить розмежувати політичні та господарські питання в житті громади, привернути увагу до управління справами високопрофесійних спеціалістів;

6) аргументовано, що реалізувати цілий ряд актуальних новацій у проєктах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині оприлюднення рішень виконавчих органів місцевих рад базового рівня можливо лише за умови потужної фінансової та технічної підтримки з боку обласної ради. У зв'язку з цим запропоновано створити Центр інформаційно-

комунікаційної підтримки для налагодження високого рівня функціонування сайтів органів місцевих рад базового рівня (йдеться про сільські та селищні ради, бюджети яких не дозволяють їм самостійно підтримувати роботу сайтів на належному рівні), забезпечення оприлюднення рішень сесій рад, та поточних рішень виконкомів місцевих рад. Відзначено, що подібні Центри могли б залучати професійні кадри ІТ-спеціалістів, готувати гранти для розширення джерел фінансування тощо.