

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Центр професійної та післядипломної освіти  
Кафедра управління імені Олега Балацького

Шифр \_\_\_\_\_

Наказ ректора про  
затвердження теми

„До захисту допускається”  
завідувачка кафедри  
\_\_\_\_\_ І.І. Рекуненко

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА**

**на тему**

**«Удосконалення організаційно-правових інститутів**

**місцевого самоврядування в Україні»**

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»,  
освітньо-професійна програма «Державна служба»

*Студента* гр. ДС.мз-01с/2 Борисенка М.П.

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр.

Кваліфікаційна робота магістра містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_ Борисенко М.П.

*Науковий керівник:* \_\_\_\_\_ доц., канд. екон. наук. Павленко О.О.

Суми 2021 р.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Центр професійної та післядипломної освіти  
Кафедра управління імені Олега Балацького

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

„\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ р.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ МАГІСТРА

за спеціальністю

281 Публічне управління та адміністрування,

освітньо-професійна програма «Державна служба»

студенту групи ДС.мз-01с/2

*Борисенка Миколи Петровича*

1. Тема роботи: удосконалення організаційно-правових інститутів місцевого самоврядування в Україні, затверджена наказом по СумДУ №\_\_\_\_\_ від „\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ р.
2. Термін подання студентом закінченої роботи \_\_\_\_\_
3. Мета кваліфікаційної роботи: дослідження системи місцевого самоврядування як одного з ключових державних інститутів, визначення його значення та місця в системі державного управління загалом, та удосконалення сучасної системи місцевого самоврядування та ключових інститутів на основі зарубіжного досвіду.
4. Об’єкт дослідження: Сумська міська територіальна громада та система місцевого самоврядування в Україні загалом.
5. Предмет дослідження: виступають особливості місцевого самоврядування та його інституційна складова прикладі Сумської міської ради.
6. Кваліфікаційна робота виконується на матеріалах: Конституції України, Законів України, рішень Сумської міської ради та інших нормативних документів.
7. Орієнтовний план кваліфікаційної роботи, терміни подання розділів керівникові та зміст завдань для виконання поставленої мети.

№ пор.	Назва розділу	Термін подання
I	МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА	
II	ОРГАНІЗАЦІЙНО – ПРАВОВІ ІНСТИТУТИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	
III	ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД В РОЗБУДОВІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ	

Зміст завдань для виконання поставленої мети кваліфікаційної роботи магістра:  
У розділі 1 студент має дослідити поняття, основні ознаки та загальна характеристика місцевого самоврядування в Україні.

У розділі 2 студент має провести аналіз організаційно правових інститутів місцевого самоврядування на прикладі Сумської міської територіальної громади.

У розділі 3 студент має дослідити зарубіжний досвід та запропонувати зміни по удосконаленню організаційно правових інститутів місцевого самоврядування в Україні.

8. Консультації щодо виконання роботи:

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1	Павленко О.О., доцент кафедри управління		
2	Павленко О.О., доцент кафедри управління		
3	Павленко О.О., доцент кафедри управління		

9. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_

Керівник кваліфікаційної роботи \_\_\_\_\_

(підпис)

Павленко О.О.

Завдання до виконання одержав \_\_\_\_\_

(підпис)

Борисенко М.П.

## АНОТАЦІЯ

У роботі розглянуто особливості місцевого самоврядування в Україні загалом, розкрита суть організаційно-правових інститутів місцевого самоврядування та запропоновані шляхи удосконалення органів місцевої влади на основі зарубіжного досвіду.

У першому розділі розкрито сутність поняття місцевого самоврядування головних ознак та його принципів, викладена інформація щодо розвитку та гарантій місцевого самоврядування в Україні.

У другому розділі здійснено аналіз організаційно правових інститутів системи місцевого самоврядування в Україні на прикладі Сумської міської територіальної громади.

У третьому розділі викладений досвід повноважень місцевого самоврядування Італії та запропоновані шляхи удосконалення організаційно-правових інститутів місцевого самоврядування в Україні.

## РЕФЕРАТ

*Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.* Загальний обсяг кваліфікаційної роботи магістра складає 44 стор., в тому числі 1 таблиця та 33 використаних джерел.

*Метою роботи є* дослідження системи місцевого самоврядування як одного з ключових державних інститутів, визначення його значення та місця в системі державного управління загалом, та удосконалення сучасної системи місцевого самоврядування та ключових інститутів на основі зарубіжного досвіду.

Відповідно до поставленої мети були вирішені такі *задачі*:

- визначення поняття, ознак та основних інститутів системи місцевого самоврядування в Україні;
- визначення гарантій місцевого самоврядування в Україні, їх законодавчого закріплення;
- удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на прикладі зарубіжного досвіду Італії.

*Предметом дослідження* виступають особливості місцевого самоврядування та його інституційна складова.

*Об'єктом* дослідження виступає Сумська міська територіальна громада та система місцевого самоврядування в Україні загалом.

*Методи дослідження.* Порівняльний аналіз, вивчення різноманітних джерел інформації, вивчення зарубіжного досвіду, спостереження.

*Наукова новизна.* Запропоновано зміни по удосконаленню організаційно – правових інститутів місцевого самоврядування в Україні.

*Ключові слова:* МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, МУНІЦИПАЛІТЕТ, ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ, МІСЬКА РАДА, МІСЬКИЙ ГОЛОВА, ДЕПУТАТИ, СТАРОСТА, СТАРОСТИНСЬКИЙ ОКРУГ, ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>7</b>
<b>РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....</b>	<b>9</b>
1.1    Поняття та розвиток місцевого самоврядування в Україні .....	9
1.2    Головні ознаки та принципи місцевого самоврядування в Україні.....	12
1.3    Гарантії місцевого самоврядування в Україні.....	14
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО – ПРАВОВІ ІНСТИТУТИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....</b>	<b>16</b>
2.1. Сільська, селищна, міська, районна та обласна ради як інститути системи місцевого самоврядування.....	16
2.2    Сільський, селищний, міський голова як інститути системи місцевого самоврядування .....	20
2.3    Староста як інститут системи місцевого самоврядування.....	21
2.4    Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради як інститути системи місцевого самоврядування.....	23
2.5    Територіальна громада як інститут системи місцевого самоврядування.....	25
2.6    Органи самоорганізації населення як інститут системи місцевого самоврядування .....	29
<b>РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД В РОЗБУДОВІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ...33</b>	<b>33</b>
3.1.Повноваження місцевого самоврядування в Італії.....	33
3.2.Удосконалення організаційно правових інститутів місцевого самоврядування в Україні.....	37
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>40</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>43</b>

## ВСТУП

Протягом усього існування держави як політико-правового та соціального інституту важливою його складовою було місцеве самоврядування. Як показує історичний досвід та світова практика, саме місцеве самоврядування як одна з початкових та фундаментальних ланок публічного управління є ключовою та невід'ємною частиною як механізму державної влади, так і суспільного життя загалом.

Демократична держава, взагалі то не може функціонувати, та навіть існувати без місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в кожній країні відображає рівень розвитку громади та умови існування, займає провідне місце у демократичній системі організації влади.

За своєю суттю місцеве самоврядування є окремою формою публічної влади, що реалізується територіальними громадами та місцевими представницькими органами.

В Європі фундаментом місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування, головною ідеєю якої є децентралізація влади та застосування принципу субсидіарності, який взагалі має на меті передачу повноважень на прийняття відповідних рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Вищі адміністративні органи вирішують проблеми у випадку коли місцеві адміністрації не в змозі їх вирішити або результати є неефективними.

Хартія зобов'язує держави не тільки закріплити у законодавстві основні її принципи, але й застосовувати на практиці сукупність норм, що гарантують фінансову, економічну та політичне незалежність муніципальним утворенням.

Європейську хартію місцевого самоврядування було ратифіковано в Україні 15 липня 1997 року та набрання чинності 1 січня 1997 році.

Важливо розуміти, що самоврядування є участю громадян в управлінні, але його успішне функціонування можливе за умови розвитку громадянського

суспільства та самоорганізації населення. Адже тепер більшість у житті громади залежить від ефективності роботи місцевої влади.

Значну увагу світова спільнота приділяє питанням, які пов'язані з місцевим самоврядування і це підтверджується тим що одна з цілей сталого розвитку ООН (2016-2030 роки) приурочена проблемним питанням розвитку громад.

**Актуальності** даній темі надає проведення в Україні адміністративної реформи, що має сформувати нову систему місцевого самоврядування, та має змінити старий, заснований ще на радянських принципах, устрій, на новий, більш ефективний та демократичний. Реформу місцевого розвитку в Україні та децентралізацію влучно називають однією з найдієвіших та найуспішніших реформ за останні 10 років.

Отже, **метою** магістерської роботи є аналіз системи місцевого врядування як важливий та ключовий елемент державних інститутів, визначення його ознак, принципів, значення та місця в системі державного управління загалом, та удосконалення сучасної системи муніципалітетів та їх інститутів на основі зарубіжного досвіду.

Відповідно до вищевказаної мети з'являється необхідність вирішення наступних завдань:

- визначення поняття, ознак та основних інститутів системи місцевого самоврядування в Україні;
- визначення гарантій місцевого самоврядування в Україні, їх законодавчого закріплення;
- удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на прикладі зарубіжного досвіду Італії.

**Об'єктом** дослідження виступає Сумська міська територіальна громада та система місцевого врядування в Україні загалом, **предметом** дослідження виступають особливості місцевого самоврядування та його інституційна складова.



## РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

### 1.1 Поняття та розвиток місцевого самоврядування в Україні

«Самоврядування в Україні веде свій початок від Магдебурзького права. Першим українським містом, стало місто Львів, а згодом конфірмацію Магдебурзького права отримало місто Кам'янець Подільський» [7]. І лише тільки згодом в 1990 році було прийнято Закон України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року.

На даний час в Україні проходить реформа місцевого розвитку, яку було розпочато ще у 2014 році. В той непростий час для України: анексовано Крим, сепаратисти на Сході, жорстка інформаційна війна. Урядом було прийнято рішення про реальну децентралізацію влади. До початку реформи більшість територіальних громад були дуже слабкими – низька чисельність населення, складна демографічна та економічна ситуація. Але все ж таки влада робить цей непростий крок. Парламентарями приймаються Закони «Про співробітництво територіальних громад», згодом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і процес утворення громад стартував дуже активно. Самоврядування громад є базовим європейським принципом.

Власне саме поняття «місцеве самоврядування» в Україні з'явилося 1990 році, а в 1996 році Верховна Рада України прийняла Конституцію України та місцеве врядування вже отримує безпосередньо конституційний статус.

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

Закон Україна «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 року визначив поняття місцевого самоврядування: «це гарантоване державою право

та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».[2]

Даний закон визначає організацію діяльності та передбачена відповідальність посадових осіб муніципалітетів, а також визначені права громадян на участь та реалізації їх в місцевому самоврядуванні.

Місьцеве самоврядування – являє собою, багатогранне явище, яке взагалі не має однозначного та єдиного наукового поняття. Аналізуючи наукові літературні джерела дійшли висновку, що є різні підходи до його характеристики та визначення. «Для різних концепцій місцеве врядування є в якості однієї з основоположних засад конституційного ладу, тобто його роль визначається в принципах організації та здійснення влади в суспільстві й державі, завданням якого є встановлення децентралізованої системи управління, економічно та організаційно відокремленої від державних органів». [7]

З основного Закону України випливає, що врядування виступає, як окремий захід здійснення народом влади, та проявляється у формі народовладдя, муніципалітети є фундаментом сучасної, європейської та демократичної системи управління загалом, що дає можливість самостійно функціонувати, як засіб оптимізації державного управління, без втручання органів державної влади, опираючись на самофінансування і самоорганізацію. [2]

Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує: «місьцеве самоврядування – це право та навіть реальна здатність муніципалітетів регламентувати значущу частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення та на розвиток громад». [6]

Конституція України у ст.140 дає наступне визначення місцевого самоврядування: «це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та

міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України». [1]

Тобто, в понятті місцевого самоврядування вже закладено право і здатність вирішувати значну частину державних повноважень для розвитку територіальних громад (муніципалітетів), а «власне сенс врядування полягає в тому щоб надати місцевому населенню права самім оберігати свої громадські інтереси». [7 ст. 264]

Якщо аналізувати власне поняття «місцевого самоврядування», як форму та спосіб забезпечення влади на місцях, то виникає можливість визначити місцеве врядування як безпосередню форму муніципальної влади, яка виконується самостійно шляхом досягнення певної мети для вирішення тих чи інших питань місцевого значення та задоволення потреб жителів певних територій.

«Що ж стосується терміну «місьцеве», то в законодавстві ряду зарубіжних країн, наприклад, у деяких країнах англосаксонської системи, використовується поняття «муніципальне», «муніципалітет» (від латинського «*municipium*»: «*munis*» – тягар і «*саріо*», «*ресіріо*» – приймаю)». [11 ст. 4]

Підсумовуючи вищезазначені факти та проаналізувавши наукові літературні джерела можна зробити висновок, що тими трьома китами на яких базується та бере свій початок місцеве самоврядування в Україні є: Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже **місьцеве самоврядування** – це об'єднання громадян (муніципальних утворень), які є господарями на своїй території та мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення для задоволення власних потреб.

## 1.2 Головні ознаки та принципи місцевого самоврядування в Україні

Ознаки місцевого самоврядування можна виділити на кілька груп:

1. Відокремлена певна громада, яка наділена спеціальним статусом, займає місце в механізмі управління, що дозволяє їй самостійно вирішувати власні проблеми.

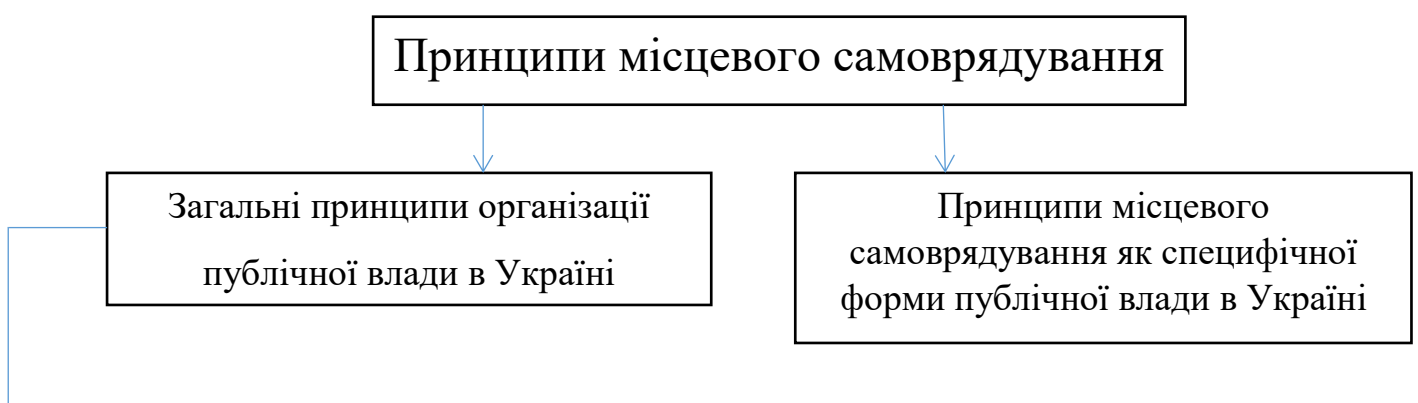
2. Муніципалітети територіальних громад можуть діяти безпосередньо тільки в законодавчо визначеному полі.

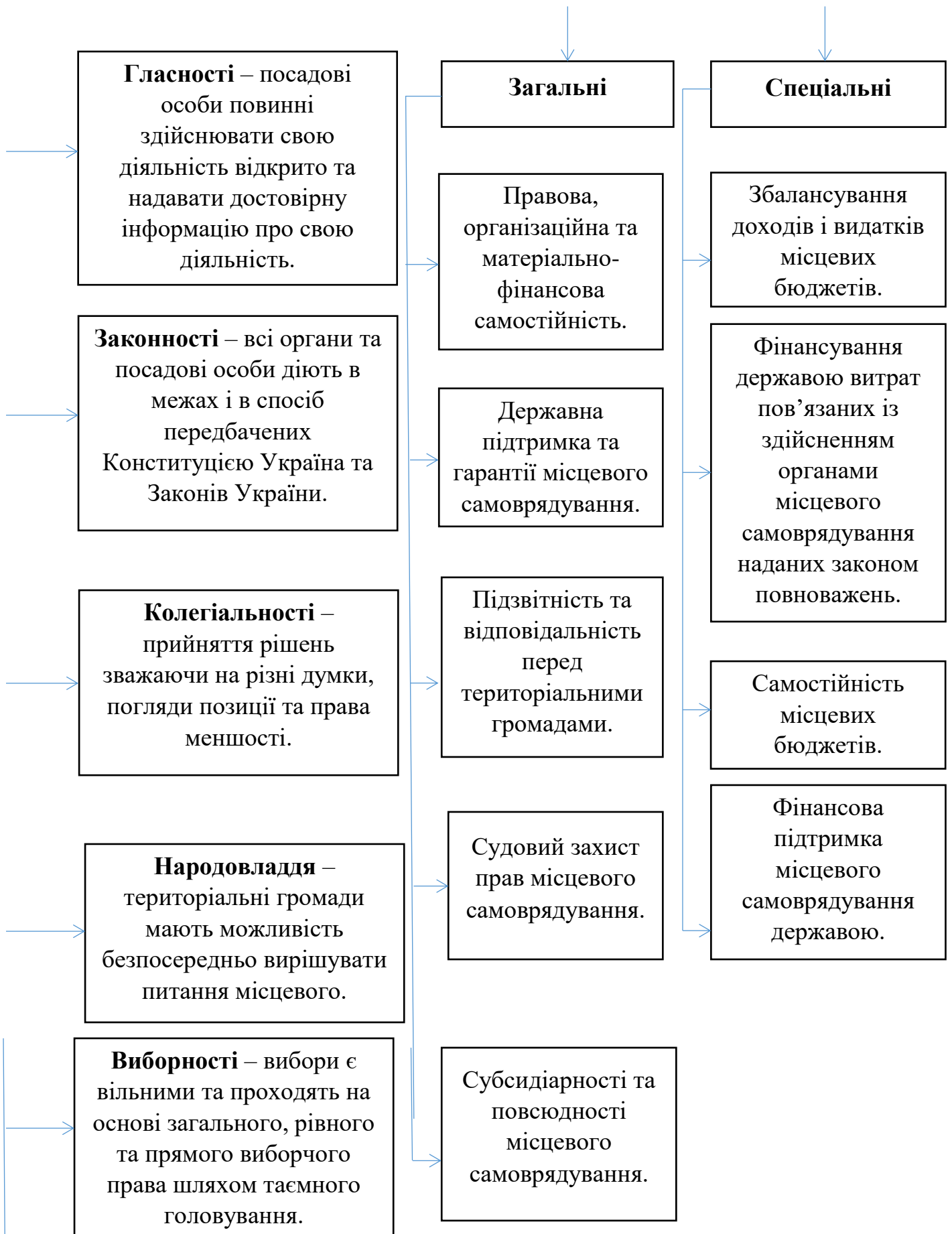
3. Головним, але певною мірою і специфічним суб'єктом місцевого врядування є громада. Її специфіка полягає в тому, що територіальні громади проходять певний процес перетворення з учасника управління на його первинного суб'єкта. Під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління. Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що існує лише одна система – самоуправлінська (на відміну від попередніх двох: управлінська і та, якою управляють). Що дає змогу більш швидкому та ефективному вирішенню питань місцевого значення.


4. Самостійність місцевого врядування, яка полягає в самостійному вирішенні власних питань: фінансова, соціальна. [12, ст. 34-35]

Система принципів місцевого самоврядування та його правове врегулювання відображено у статті 4 Закону. Принципи місцевого самоврядування – це обумовлені завданнями та функціями вихідні начала.

Принципи місцевого самоврядування сформована та подані у вигляді таблиці 1.1.







<p><b>Гуманізму</b> – визначає саму цінність людини та її гідність.</p>
---

Таблиця 1.1.

### 1.3 Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Гарантії місцевого самоврядування закріплені не тільки на законодавчому рівні, а й на конституційному. Основний Закон містить ряд норм та навіть окремий розділ, який власне стосується місцевого самоврядування.

Стаття 7 Конституції, яка проголошує, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, належить до основ конституційного ладу України і є основоположною засадою взаємовідносин держави і місцевого самоврядування». [1]

Крім того, гарантії місцевого самоврядування встановлюються законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», Європейською хартією місцевого самоврядування. Конституція України не може охопити всі суспільні відносини, які виникають у сфері місцевого самоврядування тому гарантії врядування виділені і законодавчо.

Європейська хартія місцевого самоврядування містить міжнародно-правові стандарти, які певною мірою зобов'язують країни застосовувати ті норми, які гарантують адміністративну, політичну та фінансову самостійність муніципальним утворенням. [6]

Серед гарантій місцевого самоврядування виділяють: загальні та спеціальні. До загальними є економічні, соціальні, політичні та духовні засади суспільства, власне вони і створюють можливості для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування бо вони слугують передумовам розвитку місцевого самоврядування. Спеціальними гарантіями є правові засоби, що

забезпечують функціонування системи місцевого самоврядування (закони, підзаконні акти, статути громад). [13]

Гарантії місцевого самоврядування Україна на конституційному і законодавчому рівні визначається:

- а) право на судовий захист;
- б) право органів і посадових осіб місцевого самоврядування приймати правові акти в межах їх компетенції;
- в) свободу дій органів місцевого самоврядування щодо реалізації власних ініціатив з будь-яких питань, якщо вони не виключені із сфери їх компетенції;
- г) забезпечення гарантій фінансової самостійності;
- д) обов'язковість рішень, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян, рішень органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування у межах їх повноважень, невиконання яких тягне за собою юридичну відповідальність, тощо.

Ефективна діяльність та функціонування місцевого самоврядування перш за все залежить від умов та засобів гарантованості.

## РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО – ПРАВОВІ ІНСТИТУТИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

### 2.1 Сільська, селищна, міська, районна та обласна ради як інститути системи місцевого самоврядування

Місцеві ради України можна поділити на кілька представницьких органів. До перших належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради «базового рівня». Потім районні та обласні ради. Характерними властивостями є те, що: вони представляють територіальну громаду, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють комплекс заходів для забезпечення життєдіяльності свого населеного пункту.

Детальніше хотілось би зупинитись, власне, на прикладі Сумської міської ради. Сумська міська рада є представницьким органом місцевого самоврядування, що представляє Сумську міську територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Сумська міська рада складається з 42 депутатів, яких обирають жителі Сумської міської територіальної громади, строком на 5 років.

Першу сесія новообраної міської ради скликає виборча комісія не пізніше як через два тижні після реєстрації обраних депутатів місцевої ради. Перше пленарне засідання відкриває голова виборчої комісії, який інформує раду про результати виборів депутатів та міського голови і визнання їхніх повноважень.

Робота Сумської міської ради проходить за планом, який складається на рік. Пропозиції до плану роботи ради можуть надавати: міський голова, депутати, депутатські групи та фракції, старости, постійні комісії та Виконавчий комітет Сумської міської територіальної громади.

Міська рада проводить свою роботу у вигляді пленарних засідань сесій, які є гласними та відкритими. Гласність засідань забезпечується проведенням



онлайн трансляції на офіційному сайті Сумської міської ради та залученням представників засобів масової інформації. Також на офіційному сайті розміщена інформація про депутатів: номери телефонів, автобіографічна довідка, звіти про депутатську діяльність, декларації, відомості щодо приналежності до політичних сил, інформація про помічників-консультантів, депутатські запити та відповіді на них в сканованому форматі.

Відкритість засідань Сумської міської ради забезпечується безперешкодним доступом громади до органів міської ради за умови дотримання ними встановленого порядку.

Пленарні засідання Сумської міської ради складаються з ранкових та вечірніх, але міська рада може прийняти рішення і про інший час проведення засідань. Інформативну частину депутатів щодо часу та місця проведення сесії забезпечує відділ з організації діяльності ради Сумської міської ради. Сесію міської ради відкриває і веде голова ради (міський голова). У випадках, передбачених частинами 6-9 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сесію відкриває і веде секретар міської ради та/або депутат міської ради. Сесія Сумської міської ради має певну послідовність щодо розгляду питань: спочатку розглядаються питання (інформація) стосовно змін які відбулися в депутатському корпусі – це створення, припинення або зміна складу груп та фракцій Сумської міської ради. Далі обирають лічильну комісію затверджують її голову та секретаря після чого затверджують регламент роботи та порядок денний. Оголошують депутатські запити та переходять до розгляду питань порядку денного. Порядком денний є перелік питань, який формується міським головою та затверджується міською радою на кожній сесії.

На сесії розглядаються питання, які попередньо обговорені на засіданнях постійних комісій та погоджувальних рад. Сесія Сумської міської ради скликається міським головою, один раз на місяць. Також за пропозицією 2/3 депутатів від загального складу або за пропозицією Виконавчого комітету у двотижневий строк. Розпорядження про скликання сесій доводиться до відома

депутатів та територіальної громади шляхом оприлюднення його на офіційному сайті Сумської міської ради.

Сесія міської ради є правомочною якщо в ній бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Кожен депутат має електронну картку для голосування, яку він отримує перед початком засідання сесії у секретаріаті ради та здає її на зберігання останньому після закриття сесії. Після розгляду всіх питань порядку денного або у разі відсутності кворуму головуючий закриває сесію. Після кожного засідання сесії відділом організації діяльності ради Сумської міської ради оформлюється протокол сесії, який підписує головуючий. Після чого вищевказаний відділ оприлюднює його на офіційному сайті Сумської міської ради.

Процедура розгляду питань Сумської міської ради передбачає спочатку: внесення пропозицій щодо ініціювання розгляду питання, власне вивчення самого питання та підготовка проекту рішення, попередній розгляд проекту рішення на засіданнях постійних комісій, винесення та розгляд питання на сесії міської ради, внесення пропозицій та прийняття рішення. Ініціаторами розгляду питання можуть бути: міський голова, депутати, депутатські групи та фракції, постійні комісії, Виконавчий комітет Сумської міської ради або загальні збори громадян. Після підготовки проекту рішення, візування та попереднього його розгляду на засіданнях постійних комісій (у випадку коли ініціатор проекту рішення постійна комісія) проект оприлюднюється на офіційному сайті міської ради.

Міська рада в межах своїх повноважень приймає нормативні акти (положення, порядки, правила) та інші питання віднесені до її відання у формі рішень, після їх обговорення, шляхом відкритого поіменного голосування за допомогою електронної системи або іншими видами та способами.

Після прийняття рішення міської ради розробник проекту рішення доопрацьовує його відповідно до Регламенту роботи Сумської міської ради. Рішення набирають чинності з моменту їх прийняття якщо термін не вказаний в самому рішенні. Що стосується рішень нормативно-правового характеру тут

ситуація дещо інша, вони набирають чинності після оприлюднення їх на офіційному сайті Сумської міської ради.

У періодах між сесіями депутат міської ради бере участь у роботі постійної комісії, тимчасових контрольних комісій та інших органів, до складу яких його обрано. Постійні комісії Сумської міської ради є органом ради, які утворюються з числа депутатів для попереднього вивчення та розгляду питань. Як правило постійні комісії проводяться один, два рази на місяць. Кожен депутат входить до складу однієї постійної комісії. Тимчасові контрольні комісії створюються міською радою з числа депутатів для більш детально конкретно визначених питань.

Депутат міської ради повинен підтримувати зв'язок з виборцями, брати участь у громадських слуханнях, вести прийом громадян, розглядати заяви та скарги від мешканців забезпечивши їх оперативне вирішення. Також депутати Сумської міської ради зобов'язані до 20 лютого кожного календарного року в період каденції міської ради надати до відділу інформацію про час та місце проведення звіту. Після проведення звіту депутат надає його текст до відповідного відділу, який в свою чергу здійснює оприлюднення звіту депутата на персональній його сторінці офіційного сайту Сумської міської ради.

Наступний представницький орган: районні та обласні ради. Як зазначається у джерелах, «обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не являють собою представницькі органи в обласних та районних громадах, адже Конституція України не визнає наявності таких громад» [8, ст. 134]. Дана ознака є їх характерною особливістю.

Інша характерна особливість – це те, що голови районної та обласної ради обирається самою радою зі складу депутатського корпусу, проходячи тим самим подвійний бар'єр довіри. Коли визначені повноваження депутатів нового скликання рада обирає тимчасову президію з депутатів ради від п'яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах, для обрання голови та заступника.

Та ще однією особливістю можна вважати, відсутність власного виконавчого органу в районних та обласних радах. А повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям.

Даний розподіл управлінських функцій є застарілим, потребує певних змін та трансформації. Більш того на сьогоднішній день є проект Концепції реформування місцевого врядування та територіальної організації влади в Україні. Пропонується структура в якій районні та обласні ради отримають виконавчий комітет. Державна влада буде представлена через місцеві адміністрації, з балансом та розподілом повноважень, що дасть відповідність європейським вимогам. [8, ст. 135].

## 2.2 Сільський, селищний, міський голова як інститути системи місцевого самоврядування

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займає сільський, селищний, міський голова (далі – голова), який є головною посадовою особою територіальної громади. Голова здійснює широкий спектр функцій пов'язаних з життєдіяльністю відповідної територіальної громади. Закон про місцеве самоврядування наділяє голову повноваженнями, що дозволяють йому впливати на нормотворчу діяльність відповідної ради. Голова очолює виконавчий комітет та відповідну раду. Формує порядки денні сесій. Забезпечує економічний та соціальний розвиток свого регіону. Голова є таким собі господарником в місті бо від його певних дій залежить якісне функціонування міста. Голова не є депутатом представницького органу місцевого самоврядування. За діючим законодавством голова обирається територіальною громадою шляхом таємного голосування на основі рівного, загального та прямого виборчого права строком на п'ять років. Повноваження голови можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або прийняття відповідного рішення ради не меш як 2/3 голосів від всього складу ради. Також повноваження голови можуть

бути припинені у разі позбавлення його громадянства або за власною ініціативою (особиста заява про складання повноважень). У випадку припинення повноважень голови його обов'язки виконує секретар відповідної ради.

«Голова районної, обласної, районної у місті ради: скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради» (п. 6 ч. 1 ст. 55); «забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їхнім виконанням» (п. 6 ч. 2 ст. 55); «координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій» (п. 6 ч. 5 ст. 55); «організовує роботу президії (колегії) ради» (п. 6 ч. 8 ст. 55); «підписує рішення ради» (п. 6 ч. 12 ст. 55); «забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення суспільної думки, оприлюднює рішення ради» (п. 6 ч. 14 ст. 55). [2]

Голова відповідної ради (районна, обласна) є підзвітним раді та може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як 2/3 народних обранців від всього складу ради. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд сесії за вимогою не менше як третини депутатів від загального складу ради.

Заступник обирається радою з числа депутатів, строк повноважень спливає зі строком повноважень самої ради яка його обрала. Достроково можуть бути припинені повноважень заступника голови відповідної ради за ініціативою 1/3 депутатів від всього складу ради.

### 2.3 Староста як інститут системи місцевого самоврядування

Поняття старости в місцевому самоврядуванні виникло нещодавно. Завдяки проведенням реформ децентралізації сотні населених пунктів об'єднуються в громади. В результаті чого в об'єднаних територіальних

громадах з'явилась нова посадова особа місцевого врядування для представництва інтересів сіл та селищ. Староста представляє інтереси відповідної громади та є таким собі посередником, комунікатором між владою та громадою. Він відстоює соціальні та побутові інтереси людей. У старости є своє робоче місце на території відповідного старостинського округу.

Більш детально хотілось би зупинитись на прикладі Сумської міської територіальної громади. Відповідно до рішення Сумської міської ради від 23 вересня 2020 року № 7365-МР «Про затвердження Положення про старосту Сумської міської територіальної громади». «Староста затверджується Сумською міською радою на строк її повноважень за поданням міського голови. Повноваження старости починається з моменту складання ним присяги на сесії Сумської міської ради. Староста бере участь у пленарних засіданнях міської ради та засіданнях її постійних комісій. За власною ініціативою може вносити пропозиції до формування бюджету Сумської міської територіальної громади в частині фінансування програм відповідно до старостинських округів де він представляє інтереси. Бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташовані на території відповідних старостинських округів. Здійснює контроль за станом благоустрою територіальної громади, інформує міського голову та виконавчі органи Сумської міської ради про результати. Сприяє жителям відповідних сіл та селищ у підготовці документів, які подаються до органів місцевого врядування». Також на старосту старостинського округу покладено обов'язки із вчиненням нотаріальних дій, видачі довідок та довіреностей. Староста є відповідальним та підзвітним міському голові та не рідше одного разу на рік звітує перед радою про свою роботу. Староста не може бути депутатом та поєднувати свою діяльність з іншою роботою в виконавчих органах на постійній основі.

Дискусійним є питання щодо нових законодавчих змін, які власне позбавили жителів територіальних громад можливості обрання собі старост через пряме голосування. На даному етапі це може негативно вплинути, адже громада втратила можливість самим визначати представника інтересів свого

населеного пункту. Власне з депутатами ситуація дещо схожа у більших громадах виборчі списки формуються без прив'язки до території і результатом є те що багато сіл не будуть мати представників в раді. [9, ст. 52].

Важливо розуміти, що ефективна діяльність старости є інструментом задоволення потреб мешканців певних територій.

Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою, але він не належить до «вертикалі» сільського, селищного, міського голови ОТГ. [9, ст. 54].

Старостинський округ – це частина території, яка об'єднує в одну територіальну громаду кілька населених пунктів крім адміністративного центру. Метою такого об'єднання є забезпечення представництва інтересів жителів, старостою.

#### 2.4 Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради як інститути системи місцевого самоврядування

У частині третій статті 140 Конституції України зазначено, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Статус виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом». [1]

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що відповідними радами створюються виконавчі органи для здійснення функцій територіальних громад.

Згідно зі ст. 5 цього Закону [2], «виконавчі органи селищної, сільської, міської ради входять до складу системи місцевого самоврядування». У разі створення, виконавчими органами відповідних рад є їх виконавчі комітети, сектори, відділи, управління, департаменти та інші органи, які створені їх радами. Виконавчі органи підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з

питань, які пов'язані з здійсненням делегованих їм повноважень відповідним органам виконавчої влади.

Найвищим виконавчим органом міської ради є її виконавчий комітет, який очолює міський голова. Виконавчий комітет координує діяльність всіх виконавчих органів міської ради, підприємств, установ та організацій, які є комунальними, заслуховує звіти керівників про їх роботу. Затверджує та розглядає програми розвитку міста, ініціює дані питання на сесії міської ради.

Так як виконавчий комітет орган, який створений радою, власне він є підзвітним та підконтрольним самій раді, яка його утворила.

Строк повноважень виконавчого комітету добігає кінця зі строком повноважень відповідної ради. Міським головою вноситься до порядку денного сесії питання про створення виконавчого комітету з кількісним та персональним складом. Та більшістю від складу ради приймається відповідне рішення.

Виконавчий комітет міської ради попередньо розглядає проекти місцевих програм, координує діяльність відділів, управлінь, департаментів відповідної територіальної громади. Відділи і управління та інші створені виконавчі органи ради поділяються на галузеві та функціональні. Щодо галузевих то вони утворюються радою для керівництва відповідної галузі (освіта, культура, медицина, соціальна сфера, житлове господарство тощо). Функціональні – виконавчі органи, що здійснюють контрольну або координаційну функцію і можуть впливати на посадових осіб, що прямо їм не підпорядковані. [13 ст. 100-101]

В Сумській міській територіальній громаді до складу виконавчого комітету входить 21 чоловік. Власне формою роботи виконавчого комітету є його засідання на яких приймаються рішення. Засідання є повноважним якщо в ньому беруть участь більшість від загального складу. Рішення виконавчого комітету підписує голова, або особа яка виконує його функції та оприлюднюються на офіційному сайті Сумської міської ради. Засідання виконавчого комітету міської ради проходить з онлайн трансляцією на офіційному сайті.



Виконавчі органи Сумської міської ради поділені на структурні підрозділи, а саме 5 департаментів, 12 управлінь 16 відділів та 1 сектор. Також Сумська міська рада у своєму підпорядкуванні має комунальні підприємства, установи та заклади (соціальні, освітні тощо).

## 2.5 Територіальна громада як інститут системи місцевого самоврядування

Результатом адміністративно-територіальної реформи в Україні стало утворення 136 нових районів (раніше 490 районів) та 1469 спроможних громад (раніше 11624 громади різних типів). Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування є головним результатом реформи. Що в свою чергу дало значно масштабні фінансові можливості громадам. Проведення комплексних заходів децентралізаційних реформ наближає Україну до європейських стандартів та цінностей територіальної організації влади та взаємовідносин громади. Дана реформа потенційно може стимулювати економічний, культурний, соціальний розвиток громад та зміцнює їх спроможність та самодостатність. Але існують певні проблеми правової регламентації територіальної організації громади, зокрема, статусу окремих територіальних підрозділів громади – жителів населених пунктів, що перебувають в адміністративних межах громади, які виникли у зв'язку із суттєвим укрупненням територіальних громад. Важливим значенням є правове забезпечення розвитку громад та на сьогодні дорожньою картою у вирішенні даних питань повинно бути оновлення законодавства про місцеве самоврядування після проведення адміністративно-правової реформи.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що «територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову,

який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...» [1].

Європейська хартія місцевого самоврядування, визначає територіальну громаду як специфічного суб'єкта бо на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади як вплив управлінської системи самої на себе. «Самостійність місцевого самоврядування, що знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування...». [15]

Аналізуючи визначення певних джерел дійшли висновку, що територіальна громада – це група людей, які проживають на відповідних територіях добровільно об'єднуючись в територіальні громади, мають спільні питання місцевого значення та можливість їх вирішувати. «Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською». [14]

Що стосується територіальної громади з адміністративним центром Суми то вона була утворена 24 квітня 2019 року шляхом приєднання Піщанської сільської ради до Сумської міської ради.

Згодом до складу Сумської міської територіальної громади приєдналися Стецьківська, Битицька і Великочернечинська сільські ради та було утворено відповідні старостинські округи, а саме:

- *Битицький старостинських округ (с. Битиця, с. Вакалівщина, с. Зелений Гай, с. Микільське, с. Пушкарівка), на підставі наступних рішень:*
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7586-МР «Про включення територій територіальних громад (населених пунктів) до складу території Сумської міської територіальної громади»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7587-МР «Про реорганізацію Битицької сільської ради Сумського району Сумської області шляхом приєднання до Сумської міської ради»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7591-МР «Про утворення Битицького старостинського округу»;
  - Рішення Сумської міської ради від 19.05.2021 № 1065-МР «Про затвердження старости Битицького старостинського округу».
- *Стецьківський старостинських округ (с. Стецьківка, с. Кардашівка, с. Радьківка, с. Рибці, с. Шевченкове), на підставі наступних рішень:*
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7586-МР «Про включення територій територіальних громад (населених пунктів) до складу території Сумської міської територіальної громади»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7589-МР «Про реорганізацію Стецьківської сільської ради Сумського району Сумської області шляхом приєднання до Сумської міської ради»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7590-МР «Про утворення Стецьківського старостинського округу»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 19.05.2021 № 1064-МР «Про затвердження старости Стецьківського старостинського округу».

- *Великочернечинський старостинських округ (с. Велика Чернеччина, с. Вільшанка, с. Липняк, с. Хомине), на підставі наступних рішень:*
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7586-МР «Про включення територій територіальних громад (населених пунктів) до складу території Сумської міської територіальної громади»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7588-МР «Про реорганізацію Великочернечинської сільської ради Сумського району Сумської області шляхом приєднання до Сумської міської ради»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 21.10.2020 № 7592-МР «Про утворення Великочернечинського старостинського округу»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 19.05.2021 № 1066-МР «Про затвердження старости Великочернечинського старостинського округу».
- *Піщанський старостинських округ (село Піщане, село Верхнє Піщане, село Житейське, село Загірське, село Кириаківщина, село Трохименкове) на підставі наступних рішень:*
  - «Рішення Сумської міської ради від 24.04.2019 № 4989-МР «Про добровільне приєднання територіальних громад сіл Піщане, Верхнє Піщане, Загірське, Трохименкове, Житейське, Кириаківщина Піщанської сільської ради Ковпаківського району м. Суми до територіальної громади міста Суми Сумської міської ради»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 24.04.2019 № 4990-МР «Про початок реорганізації Піщанської сільської ради шляхом приєднання до Сумської міської ради»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 24.04.2019 № 4991-МР «Про утворення Піщанського старостинського округу»;
  - «Рішення Сумської міської ради від 19.05.2021 № 1067-МР «Про затвердження старости Піщанського старостинського округу».

На разі об'єднавшись: Сумська міська територіальна громада включає в себе 21 населений пункт. Центром Сумської міської територіальної громади є місто Суми з населенням 277,5 тисяч осіб та площею 347,900 м.<sup>2</sup>

З укрупненням територіальних громад проведене в ході адміністративної реформи з'явилося ряд проблем та викликів по організації та функціонуванню муніципального управління. У зв'язку з віддаленістю багатьох населених пунктів, що перебувають в межах створеної громади, значно ускладнює участь їх жителів у вирішенні питань місцевого значення. Цим самим втрачають відчуття приналежності до громади, яка об'єднана для досягнення їх розвитку. Також є загроза того, що адміністративний центр об'єднаної громади буде у пріоритеті розвитку. Занепад соціальної інфраструктури сіл, відтік населення може стати результатом таких перетворень. Дана проблема може бути вирішена шляхом реанімації інституту органів самоорганізації населення. Про який піде мова в наступному підрозділі.

## 2.6 Органи самоорганізації населення як інститут системи місцевого самоврядування

Розбудова мережі органів самоорганізації населення (далі ОСН) дозволить захистити не лише інтереси жителів сіл та селищ, а і розвантажити виконавчі органи місцевих рад та стимулюватиме активне використання інших форм демократії (місцева ініціатива, загальні збори, громадські слухання), що сприятиме демократизації муніципального управління та розвитку громадянського суспільства.[16]

Основним нормативним актом в даній інституції є Закон України «Про органи самоорганізації населення», власне на підставі якого відбувається створення та функціонування органів самоорганізації населення. Даний Закон по своїй суті є унікальним бо з досвіду зарубіжних країн дана інституція віднесена до законів про місцеве самоврядування. ОСН є однією з форм безпосереднього самоврядування, які реалізується шляхом самостійного вирішення проблем на

певних територіях, та роль їх в системі місцевого самоврядування збільшується. Розбудова інститутів ОСН є одним з напрямків реалізації реформ в Україні. ОСН є представницьким органом в системі місцевого самоврядування, які створюються жителями.

На думку О.В. Прієшкіної визначення «територіальна самоорганізація населення», є «реалізоване ним у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоврядування».[17]

ОСН можуть виконують різні функції, які спрямовані для забезпечення та розвитку громад на відповідних територіях, відіграють велику роль у створенні умов з залученням населення для участі у прийнятті та реалізації рішень різного роду місцевих програм. Взаємовідносини між владою та населенням щодо вирішення конкретних питань місцевого значення будуються саме через органи ОСН. Так і варто погодитись, що без ОСН неможливо здійснювати ефективно місцеве врядування, та розвивати інфраструктурні об'єкти без урахування інтересів та побажань мешканців певних територій.

У Конституції України визначено, що сільські, селищні, міські ради можуть приймати відповідні рішення та дозволяти мешканцям створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1, ст. 140]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, які саме органи є ОСН, хто дає дозвіл на їх створення та приймає рішення щодо дострокового припинення повноважень ОСН.

І, нарешті, Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає правовий статус, порядок створення, принципи організації, повноваження, відповідальність, а також гарантії діяльності ОСН.

ОСН є одним із значущих елементів громадського суспільства, адже відіграють велику роль у соціально-економічному розвитку територіального утворення. Допомагають останнім вирішувати проблеми комунального

характеру, впорядкування, належного утримання житла і його збереження, охорони громадського порядку тощо.

На місцевому рівні нормативно-правове регулювання створення та діяльності органів самоорганізації населення може здійснюватися органами місцевого самоврядування. З метою узгодження порядку створення та діяльності ОСН на території Сумської міської територіальної громади було прийнято рішення від 24 грудня № 368 – МР «Про органи самоорганізації населення» в якому було затверджено Положення про ОСН.

ОСН поділяються умовно на чотири групи:

- вуличні, будинкові комітети»
- квартальні комітети;
- комітети мікрорайону, сільські, селищні;
- комітети старостинського округу.

Департамент інфраструктури Сумської міської територіальної громади забезпечує взаємодію з мешканцями, надає методичну допомогу у створенні ОСН. В частині фінансування діяльності, оплата праці голови та секретаря комітету надає Департамент фінансів, економіки та інвестицій Сумської міської ради. Юридичний супровід ОСН забезпечує правове управління Сумської міської ради.

Дозвіл на створення ОСН надається Сумською міською радою у вигляді прийняття відповідного рішення. За участю членів ініціативної групи зборів жителів. Документи для створення ОСН реєструються у департаменті інфраструктури міста Сумської міської ради та направляються на розгляд постійної комісії з «питань законності, взаємодії з правоохоронними органами, запобігання та протидії корупції, місцевого самоврядування, регламенту, депутатської діяльності та етики, з питань майна комунальної власності та приватизації Сумської міської ради», яка ініціює розгляд даного питання на пленарному засіданні Сумської міської ради. У рішенні обов'язково зазначається назва ОСН, напрямки діяльності, повноваження та територія у межах якої буде

діяти ОСН. Усі створені ОСН на території Сумської міської територіальної громади вносяться до єдиного реєстру ОСН, департаментом інфраструктури міста.

ОСН обирається у складі: керівника, заступника, секретаря та членів. Створюється на необмежений строк, діє до моменту набуття повноважень нового складу, власне навіть припинення повноважень міської ради не є підставою для припинення його діяльності. Повноваження ОСН можуть бути припинені у випадку: невиконання рішень Сумської міської ради або її виконавчого комітету, невиконання рішень зборів жителів або порушення Конституції та законів України.

На території Сумської міської територіальної громади діють 64 квартальних комітетів та 170 будинкових.



## РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД В РОЗБУДОВІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 3.1. Повноваження місцевого самоврядування в Італії

Італія вважається однією з найбільш економічно потужних країн світу з восьмою економікою за величиною валового внутрішнього продукту, третьою у Європейському Союзі, шоста за надбанням національного багатства та третя за кількістю золотих резервів центрального банку. Ще хотілося б відмітити, що в цій країні дуже потужна армія. Італія є найбільшою країною у світі за кількістю людських надбань та займає п'яту сходинку з найбільш відвідуваних країн світу. Відіграє велику роль в Європейському Союзі, бо є співзасновником останнього та членом багатьох міжнародних організацій.

Та, власне про досягнення цієї країни можна дуже довго говорити, але в цьому розділі хочу зупинитись на розвитку місцевого самоврядування в Італії. Після переосмислення ролі провінцій та придушення гірських громад, так чітко попереджає про відсутність проміжного територіального органу, здатного виконувати керівну роль у функціях комплексного територіального стратегічного планування, а також інституційного діалогу. Маючи на увазі, що багато учасників визнали пов'язане управління, як оптимальне організаційне рішення для планування та реалізації втручань, які переслідують цілі місцевого розвитку. Інтегрований територіальний район, зокрема, становитиме найбільш адекватну шкалу для подолання структурних недоліків ресурсів окремих муніципалітетів. Зрілість та дуже позитивний досвід: спілки муніципалітетів - також народжені з гірських громад - вони надають послуги для території та у свою чергу, мають угоди з іншими муніципалітетами.

«Дана країна являється представником французької моделі місцевого самоврядування. Також потрібно врахувати, що в Італії була розроблена оригінальна модель територіального устрою, в основі якої закладені два

принципи: автономія територіальних громад та політична децентралізація в межах єдиної держави (ст. 5 Конституції)» [23].

В Італії така система територіального устрою: муніципальний рівень - комуни і провінції, регіональний рівень - області.

Почнемо з найнижчого рівня територіальної одиниці: комуни – утворення, що до свого складу включають один або кілька населених пунктів. У кожній комуні діють органи місцевого самоврядування, представницькі та виконавчі, які обираються територіальною громадою за пропорційною системою строком на 5 років. Головною посадовою особою в управлінні комуною є мер (сіндако), який очолює виконавчі органи ради та керує представницьким органом влади. Мер обирається населенням за допомогою прямих виборів. На чергових виборах політичні партії, пропонують кандидатів на посаду мера, які у випадку перемоги останнього увійдуть до складу представницького органу. У випадку перемоги на виборах кандидата у мери його список отримує 3/5 місць у комунальній раді, яка являється представницьким органом територіальної громади, до складу якого входять призначені ним Асесори (члени джунти). Джунта – орган виконавчої влади яку очолює мер. Один з асесорів стає віце-сіндако (заступник мера). Комунальна рада є так званим парламентом, але на місцевому рівні. Кількість членів комунальної ради залежить від кількості мешканців комуни – їх може бути від 12 до 80 комунальних радників (так називають членів комунальної ради). У них не має фіксованої заробітної плати, але комунальні радники отримують 120 євро за кожне відвідування сесій або роботу в комітеті (комісії погоджувальні ради). [25]

До компетенції комун належать питання реєстрації актів громадського стану, доріг, муніципальної поліції, інженерної інфраструктури та публічних робіт. В залежності від кількості мешканців та території комуна може поділятися на райони, квартали та ін. На рівні комун органи державної влади відсутні тому деякі функції делегуються мером.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що управління комуною здійснюють наступні органи:

- мер;
- джунта (виконавчий орган влади (сформований мером));
- комунальна рада (представницький орган, який обраний жителями комуни).

Одною з важливих посадових осіб комуни є секретар комуни. Він призначається мером строком на п'ять років та обирається з Національного реєстру комунальних і провінційних секретарів. До повноважень секретаря входить організація засідань ради та джунти. В яких він бере участь, але з правом консультативного голосу. Оформлення всіх офіційних угод між комуною та третіми особами також входить до повноважень секретаря.

Не дивлячись на диспропорцію, як за географічними чинниками так і за рівнем економічного розвитку комуни залишаються важливим елементом територіального устрою до якого звикли мешканці та який існував протягом значного історичного часу. З огляду на це їх не торкаються процеси реконструкції та злиття.[24]

Наступною територіальною одиницею в Італії є провінції, які об'єднують по кілька комун, на теперішній час їх 110. В Італії існує певна дисбаланс, який полягає в тому, що територія найбільшої провінції Больцано складає близько 7400 кв. км., а найменша Трієст 212 кв. км. З населенням в провінціях ситуація схожа, найбільшою є Рим з населенням 4 110 035 осіб, а найменша Олястрі 58 097 осіб. У зв'язку з такою великою різницею у площі та кількості населення в провінціях рівень економічного розвитку має певну непропорційність. [21]

Головною посадовою особою місцевого самоврядування провінції є президент, який обирається громадою провінції строком на 5 років. Кожен кандидат у президенти формує власний список осіб до провінційної ради, які у випадку перемоги отримують 3/5 мандатів в провінційній раді. Провінційну раду очолює президент – це представницький орган місцевого самоврядування термін діяльності якої збігається з терміном діяльності президента. І тут власне дуже цікава річ, у випадку дострокового припинення повноважень президента припиняються і повноваження провінційної ради. Трансфери за участь у сесіях

провінційної ради, які не проживають в муніципалітеті мають право на відшкодування витрат на проїзд в громадському транспорті в повному обсязі. Тоді як відшкодування за користування власним транспортом становить 30% від вартості одного літра бензину на кілометр. Необхідно врахувати, що чинне провінційне законодавство, яке регулює питання несумісності посад, є особливо обмежувачим і тягне за собою обов'язок звільнення або відправлення у відпустку з припиненням виконання функцій. Тому провінційні радники покликані виконувати свої функції повний робочий день. Заробітна плата у провінційних радників різна, вона залежить від провінції, але сума може сягати 5000 євро. [20]

Також до повноважень президента відносять формування виконавчої гілки влади, джунти, яку він і очолює. Слід відмітити, що у кожній провінції є представник державної влади – префект, який очолює Урядову територіальну префектурну службу. В провінції є своя поліція, офіс якої називають квестурою, очолює його – Квестор.

Наступною та й власне найвищою територіальною одиницею Італії є регіони, їх налічують 20. 5 із них наділені спеціальним статусом, тобто є автономними в яких є свої парламенти та джунти. В регіоні також головною посадовою особою є президент, а представницьким та законодавчим органом є регіональна рада. Кандидат у президенти регіону, який отримав найбільшу кількість голосів заводить по списку регіональної ради від 60 відсотків до 3/5 загального складу депутатів. Регіональні ради зі звичайним статусом складаються мінімум з 20 до максимум 80 радників. Регіональна рада до 31 липня кожного року повинна затверджувати остаточний баланс регіону за попередній рік. Що стосується податків, то кожен регіон залишає в себе 20% надходжень державних податків, але регіони в праві вводити і місцеві податки якими розпоряджаються на самі. Щодо податків спеціальних регіонів (автономних), тут ситуація дещо інша та складає 60%, але більшу частину державних видатків, а це і охорона здоров'я і інфраструктурні об'єкти, повинні фінансувати власним бюджетом. [20] Кожен регіон має урядового комісара до функцій якого входить нагляд за додержанням законодавства та координування

діяльності територіальних органів влади. Урядовим комісаром може бути особа з числа прокурорів суддів або префектів. За поданням Прем'єр – Міністра призначаються Президентом Республіки. Регіональні радники отримують заробітну плату. В залежності від регіону вона різна, складається з основної суми та відшкодування витрат пов'язаних з їх діяльністю. Регіональний радник має право на відшкодування депутатських повноважень в розмірі до 750 євро на місяць (документально підтвержені).

Територіальна реорганізація - це тема загального інтересу на обох рівнях: міжнародному та національному (так зване повторне масштабування: як територіальне, так і функціональне) до яких останні роки особлива увага приділяється, хоча вона присутня на порядку денному державної політики протягом десятиліть. При циклічному пошуку ми спостерігаємо чергування тенденцій, які ми бачимо поперемінно переважає орієнтація на зменшення масштабу (зменшення розміру муніципалітету) або у напрямку збільшення масштабу (збільшення розміру через спілки, злиття, великі площі, проміжні організації різного роду).

### 3.2 Удосконалення організаційно правових інститутів місцевого самоврядування в Україні

Реформа децентралізації дала великий поштовх до формування найбільш наближеного інституту влади – місцевого самоврядування. Об'єднані територіальні громади відчували збільшення фінансових можливостей, адже тепер зарахування до місцевих бюджетів складає 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Інтереси громади, які мешкають на певній території, представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади.

Та все ж таки вивчаючи досвід Італії хотілось би відмітити, що характерною рисою Італії є законодавство, яке регулює проведення виборів

на певній території. На чергових виборах політичні партії, пропонують кандидатів на посаду мера, які у випадку перемоги останнього увійдуть до складу представницького органу. У випадку перемоги на виборах кандидата у мери його список отримує 3/5 місць у комунальній раді. Тобто мер при перемозі на виборах має власну команду. На відміну від України ситуація дещо інша. При перемозі на виборах якщо партія від якої балотувався кандидат на посаду мера не набрала більшості мандатів від загального складу ради, то обраному міському голові прийдеться йти на певні поступки для формування команди, що на нашу думку може негативно вплинути на розвиток певної територіальної громади. Наступною особливістю є те що в Італії депутати всіх рівнів отримують заробітню плату або певні види компенсацій. В Україні заробітню плату отримують тільки народні депутати, які працюють у парламенті. Депутати місцевої ради не отримують ані зарплати ані компенсацій. На нашу думку залишаючи депутатів без заробітної плати це є таким собі стимулюванням корупції в місцевих радах. Депутат представляє інтереси територіальної громади, працює в комісіях, приймає участь у сесіях, погоджувальних радах, власне витрачає свій особистий час. Тому в місцевій раді часто кандидують представники бізнесу, які можуть представляти інтереси не громади, а свого бізнес оточення. Депутати безпосередньо формують бюджет територіальних громад та приймають відповідні рішення, тому кошти на виконання програм і доручень виборців, які власне також передбачені в бюджеті так звані «депутатські кошти», потрібно скасувати, бо це як правило здійснюється не прямий підкуп виборців. Іще однією характерною особливістю є те що в Україні 2/3 депутатів від загального складу ради можуть висловити недовіру міському голові та відправити його в відставку. Таким чином не маючи консолідованої більшості в раді посада міського голови приречена. З цього випливає, що рішення ради є значно вищим за рішення територіальної громади висловлене на прямих виборах. В більшості європейських країн світу дана норма відсутня. І відкликати міського голову можливо після проведення референдуму. Також є дискусійне питання стосовно виконавчого комітету. Це колегіальний орган

проблема якого криється в колективній безвідповідальності. Голова громади тільки підписує рішення за які проголосував виконком. Тому має місце питання одноособових органів, які передбачають персональну відповідальність голови за підписані ним рішення.

## ВИСНОВКИ

Отже, місцеве самоврядування – це форма муніципальної влади, реалізація якої проходить специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення. Та посідає дуже важливе місце в механізмі управління суспільством та власне державою, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка взагалі не є складовою частиною механізму державної влади. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на основі демократичних принципів.

Провівши аналіз історичного розвитку місцевого самоврядування в Україні, можна прийти до висновку, що воно формувалося під впливом як загальноєвропейських тенденцій (Магдебурзьке право), так і місцевих особливостей (Віче в Київській Русі, сотенно-полковий устрій часів Гетьманщини тощо).

Під час дослідження інституційних складових місцевого самоврядування було визначено, що деякі з них є «наступниками» радянської системи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, їх голови та виконавчі органи, а деякі, такі як територіальна громада та староста, є принципово новими, започаткованими адміністративною реформою 2015 року в Україні. Також було з'ясовано роль органів самоорганізації населення як одного з специфічних інститутів місцевого самоврядування в Україні.

Було досліджено питання гарантій місцевого самоврядування в Україні, визначено основні гарантії та їх законодавче закріплення як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Провели аналіз інститутів місцевого самоврядування закордоном та можливості їх застосування в Україні. Наразі є що удосконалювати та над чим працювати, викладені аспекти найвразливіших місць муніципалітетів.

Наразі, наша держава проходить Європейські етапи розвитку. Впроваджується велика кількість реформ, які змінюють нашу країну. Децентралізація – це реформа місцевого самоврядування, яка має за мету



створення ефективної і відповідальної місцевої влади. А територіальні громади отримали більші фінансові можливості в розбудові свого регіону.

В процесі реформ завжди з'являються нові проблеми та виклики, але ми в спромозі їх подолати.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 // ВВР України.–1996.–№ 30.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // ВВР України.–2001.–№ 33.– Ст. 175.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – ст.91
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2025»: Указ Президента України від 12.01.2020 р.
6. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ місцевого самоврядування //Офіційний вісник України.– 2017.– № 24
7. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 304 с.
8. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні / О. В. Звіздай. // Державне будівництво. – 2019. – №2015. – С. 134–142.
9. Воронов М. М. Інститут старости у системі муніципального права України / М. М. Воронов. // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Серія «Право». – 2019. – №23. – С. 50–54.
10. Шаповал В. Д. Конституційно–правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право, муніципальне право» / Шаповал Валерій Дмитрович – Київ, 2018. – 22 с.
11. Кравченко В.В. Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. Київ: “Арарат-Центр”, 2001. С. 4.
12. Муніципальне Право України: Підручник.\За ред. Баймуратова М. О. - 2-го вид. дон. -К: Правова єдність, 2009.

13. Бородин Є.І., Кравченко В.В., Квітка С.А. Місцеве самоврядування в системі публічного управління: Навч. посібник. У схемах, 2018 С. 148.
14. Кондрацька Н. М. Основні системи і моделі місцевого самоврядування як різновиди системно-структурної організації муніципальної влади / Н. М. Кондрацька. // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія "Право". – 2019. – №20. – С. 257–261.
15. Пахолок В. М. Система місцевого самоврядування у контексті поділу влади / В. М. Пахолок. // Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. – 2018. – №8. – С. 24–30.
16. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково практичний коментар/ за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2012. – 192 с.
17. Прієшкіна О. В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні / О. В. Прієшкіна. // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Вип. 10–11. – С. 637.
18. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
19. Батанов О.В. Система гарантій місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання теорії //Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Одеса 2004, С. 147-158.
20. URL:<https://www.money.it/Stipendi-parlamentari-senatori-deputati> (дата звернення: 12.11.2021).
21. URL:<https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/iconsiglieri/Pages/trattamento-economico-dei-consiglieri.aspx> (дата звернення: 12.11.2021).
22. Панов А.В. Адміністративно-правовий устрій Італії: сучасність та реформування / А.В. Панов // Науковий вісник Ужгородського національного університету – 2016 – Том 2 Вип. 41 – с. 57-59.
23. URL:[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf) (дата звернення: 12.11.2021).

24. URL:<https://www.comune.biccari.fg.it/index.php/elenco-amministrazione-e-uffici/il-sindaco/2-uncategorised/803-le-competenze-del-sindaco> (дата звернення: 12.11.2021).
25. URL:[https://it.wikipedia.org/wiki/Consiglio\\_regionale\\_\(Italia\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Consiglio_regionale_(Italia)) (дата звернення: 12.11.2021).
26. URL:<https://www.tuttitalia.it/costituzione-italiana/> (дата звернення: 12.11.2021).
27. Бородін Є. І. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні / Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко. // Аспекти публічного управління. – 2019. – №4. – С. 55–61.
28. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади / В. І. Борденюк. // Актуальні проблеми держави і права. – 2019. – С. 230–242.
29. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право» / Любченко Павло Миколайович – Харків, 2017. – 42 с.
30. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Загальна редакція та упорядкування – Парасюк І.Л., Телешова Ю.В. – К.: [ФООП Москаленко О.М.], 2016 – 15 с.
31. Галус О.О., Литвиненко І.Л. Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади – Хмельницький 2018. – С. 14-20
32. Щебетун І. С. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття / Ірина Степанівна Щебетун. // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2018. – №4. – С. 99–107.
33. Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання: Рішення Сумської міської ради від 04 грудня 2020 р. № 1-МР. URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament/19910-rehlament-roboty-sumskoi-miskoi-rady-viii-sklykannia.html> (дата звернення: 12.11.2021).