

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «**Нормативно-правове забезпечення діяльності органів  
місцевого самоврядування у територіальній громаді  
(на матеріалах Ганнопільської сільської ради)**»

**Виконав:** студент магістратури  
за спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
Гучинський Назарій Павлович

**Керівник:** доцентка кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, кандидатка  
економічних наук, доцентка  
Хитра Олена Володимирівна

**Рецензент:** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## АНОТАЦІЯ

**Гучинський Н.П. «Нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у територіальній громаді (на матеріалах Ганнопільської сільської ради)».**

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

У теоретичному розділі роботи систематизовані теоретичні аспекти розвитку нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Описана чинна система нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, до складу якої входить низка законів і підзаконних актів, які коригуються відповідно до змін у суспільно-політичному житті країни. Виходячи з аналізу законодавства, розглянуто зміст поняття, етапи історичного розвитку та сучасні завдання системи місцевого самоврядування в Україні.

У дослідницько-аналітичному розділі роботи виконаний аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності сільської ради, специфіка якої обумовлена сучасними потребами розвитку потенціалу сільських територій. Охарактеризовані основні положення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сільських рад в Україні. Їх практичне втілення розглянуто на прикладі організаційно-правових аспектів діяльності Ганнопільської сільської ради. За результатами аналізу увага зосереджується на проблематиці та викликах, які постають перед місцевими органами влади умовах проведення реформи децентралізації, коли на перший план виходять питання взаємодії місцевих органів влади з громадою, активізації громадської участі у процесах місцевого управління та впровадження муніципальних послуг.

У рекомендаційному розділі роботи надані рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, зміцнення демократичних інститутів та поліпшення якості життя мешканців територіальних громад. Обґрунтована точка зору щодо доцільності нормативно-правового закріплення основ формування і розвитку в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади. Основне завдання нормативно-правового забезпечення самоврядування вбачається у посиленні акценту на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування та значущості «питань місцевого значення».

Пропонується чіткіше класифікувати повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції та виділити господарську діяльність таких органів в окремий інститут господарсько-правового забезпечення діяльності. Також доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо розподілу джерел видатків на утримання органів місцевого самоврядування залежно від повноважень.

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, власні повноваження органу самоорганізації населення, делеговані повноваження, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, місцевий референдум, місцевий розвиток, нормативно-правове забезпечення, посадова особа місцевого самоврядування, представницький орган місцевого самоврядування, сільська рада, статут територіальної громади, територіальна громада.

## ANNOTATION

**Guchynskiy N.P. «Regulatory and legal support for the activities of local self-government bodies in the territorial community (based on the materials of the Hannopil Village Council)».**

Master's thesis for obtaining a master's degree in the specialty 281 Public management and administration.

In the theoretical section of the work, the theoretical aspects of the development of regulatory and legal support for the activities of local self-government bodies are systematized. Based on the analysis of legislation, the content of the concept, stages of historical development, principles, functions and modern tasks of the system of local self-government in Ukraine are considered. In the research and analytical section of the work, an analysis of the organizational aspects and regulatory and legal support of the activity of the village council is performed, the specificity of which is determined by the modern needs of developing the potential of rural areas. In the recommendation section of the work, recommendations are provided for improving regulatory and legal support, aimed at increasing the efficiency of local self-government bodies, strengthening democratic institutions, and improving the quality of life of residents of territorial communities.

**Keywords:** budget decentralization, own powers of the body of self-organization of the population, delegated powers, local self-government, local budget, local referendum, local development, regulatory and legal support, official of local self-government, representative body of local self-government, village council, territorial community charter, territorial community.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	9
1.1. Поняття, історичний розвиток та сучасні завдання системи місцевого самоврядування в Україні.....	9
1.2. Склад нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.....	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ АСПЕКТІВ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ .....	22
2.1. Основні положення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сільських рад в Україні.....	22
2.2. Організаційно-правові аспекти діяльності Ганнопільської сільської ради..	26
2.3. Нормативно-правове забезпечення взаємодії сільської ради з іншими органами місцевого самоврядування.....	34
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	38
3.1. Нормативно-правові аспекти удосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування .....	38
3.2. Удосконалення нормативно-правового регулювання фінансової та організаційної автономії місцевого самоврядування.....	49
ВИСНОВКИ .....	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	62
ДОДАТКИ.....	69

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Актуальність теми впливає з потреби дослідити та оцінити, як законодавчо закріплені норми і принципи впливають на практичну діяльність місцевих органів самоврядування, які проблеми та виклики виникають в процесі їх застосування, і якими є можливі шляхи їх вирішення.

Ця тема є особливо актуальною у контексті реформування місцевого самоврядування в Україні, включаючи процеси децентралізації влади та управління. Дослідження діяльності конкретної сільської ради, такої як Ганнопільська, відкриває можливості для глибшого розуміння того, як законодавчі зміни впливають на повсякденну роботу місцевих управлінців, які стратегії та підходи вони обирають для розв'язання локальних проблем, і як це впливає на розвиток громади.

Особлива увага приділяється питанням законодавчого регулювання, інституційного забезпечення, а також механізмам взаємодії між органами місцевої влади та громадою. Це дає можливість виявити сильні та слабкі сторони нормативно-правової бази та рекомендувати шляхи її удосконалення для підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Важливим аспектом є аналіз взаємодії між органами місцевого самоврядування та мешканцями громади: як ця взаємодія впливає на рішення, що приймаються, і наскільки ефективно вони задовольняють потреби громадян. Дослідження дозволяє виявити найбільш ефективні підходи та практики, які можуть бути рекомендовані для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування не тільки у Ганнопільській сільській раді, але й у інших регіонах країни.

**Рівень висвітлення досліджуваної проблеми в науковій літературі.** Серед науковців, які досліджували питання нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування: І.В. Ксьонжик, Л.О. Потравка, В.М. Замковий (вивчали соціально-економічний розвиток територіальних громад в Україні в контексті децентралізації), О.Н. Євтушенко і

Т.В. Лушагіна (узагальнили теоретичні і практичні аспекти становлення місцевого самоврядування в Україні), Я.А. Сарнецька (дослідила фінансові аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування), В.В. Рильська (описала механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади), Є.В. Мінакова (розглянула питання підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади), І.В. Солопова (систематизувала здобутки європейського досвіду проведення реформ системи місцевого самоврядування), О. Батанов (актуалізував проблеми конституційної регламентації компетенції місцевого самоврядування), О.В. Черняков та О.В. Сумина (дослідили питання формування організаційних структур органів місцевого самоврядування), В. Возна (надала пропозиції щодо удосконалення законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері господарювання), В.В. Зайчикова, І.Б. Стефанюк (надали пропозиції щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування), М. Ламський (окреслив шляхи реформування бюджетів органів місцевого самоврядування), Я.В. Журавель (досліджував адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування), А. Ткачук (обґрунтував практичне значення децентралізації місцевого самоврядування).

**Мета магістерської роботи** полягає у систематизації теоретичних положень та обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у територіальній громаді.

Для досягнення мети в роботі поставлено такі **завдання**:

- розкрити зміст поняття, проаналізувати історичний розвиток та окреслити сучасні завдання системи місцевого самоврядування в Україні;
- виконати систематизацію нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;
- розкрити ключові положення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сільських рад в Україні;

- проаналізувати нормативно-правове забезпечення взаємодії сільської ради з іншими органами місцевого самоврядування;

- сформулювати пропозиції щодо змін та доповнень до нормативно-правової бази, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

**Об'єктом дослідження** є нормативно-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у територіальній громаді.

**Предметом дослідження** є науково-теоретичні та прикладні аспекти удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, які дозволили комплексно підійти до розв'язання поставлених завдань. Для досягнення мети було використано діалектичний метод пізнання з метою вивчення і деталізації об'єкта вивчення та логічного узагальнення з метою систематизації основних принципів та понять. Метод аналізу використаний для отримання інформації про предмет дослідження, тоді як метод синтезу – для поєднання отриманої інформації у єдине ціле. Метод контент-аналізу документів використано для вивчення документів – законів, постанов, регламентів, інструкцій та інших нормативних документів, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, а також офіційних звітів, протоколів засідань, публікацій в ЗМІ, що стосуються діяльності Ганнопільської сільської ради.

**Інформаційна база дослідження.** У процесі дослідження використані: теоретико-методологічні положення, що висвітлюються у монографіях, наукових статтях та інших фахових публікаціях, присвячених питанням удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; бази законодавчо-нормативних документів, статистичні дані, інформація з офіційного веб-сайту Ганнопільської сільської ради тощо.

**Практичне значення одержаних результатів.** Результати дослідження виявляють ключові недоліки та проблемні аспекти в нормативно-правовому

забезпеченні місцевого самоврядування. Аналіз механізмів взаємодії між місцевою владою та громадянами дозволив виявити шляхи покращення цієї взаємодії та зміцнення довіри та співпраці. Результати роботи можуть бути застосовані іншими сільськими радами, органами місцевого самоврядування та державними установами для вдосконалення їх діяльності.

**Структура роботи.** Відповідно до мети та завдань дослідження робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел з 60 найменувань та 3 додатків. Загальний обсяг роботи 68 сторінок друкованого тексту.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Поняття, історичний розвиток та сучасні завдання системи місцевого самоврядування в Україні

Система місцевого самоврядування в Україні є ключовим елементом державного устрою країни, який забезпечує самостійне вирішення місцевих питань та задоволення потреб територіальних громад на основі принципів децентралізації влади та демократії [1].

Згідно з Конституцією України (ст. 140), місцеве самоврядування визначається як самоврядування територіальної громади, що включає жителів сіл, селищ, міст або їхнє добровільне об'єднання, з метою самостійного вирішення питань місцевого характеру в межах Конституції та законів країни [2]. З іншого боку, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2) акцент робиться на державно гарантованому праві та реальній можливості громади самостійно або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [3]. Тоді як у Європейській Хартії місцевого самоврядування [4] наголошується на праві та можливості місцевих органів самоврядування самостійно регулювати та управляти значною частиною суспільних справ на власний розсуд та відповідальність, спрямовуючи це на благо місцевого населення.

Основні принципи системи місцевого самоврядування в Україні:

1. Самостійність та незалежність: місцеве самоврядування здійснюється незалежно від державних органів влади, що дозволяє місцевим органам самостійно приймати рішення у межах своїх повноважень.

2. Демократичність: органи місцевого самоврядування формуються на основі загальних, рівних, прямих виборчих прав громадян.

3. Представництво інтересів громади: діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на захист інтересів громади та її мешканців.

4. Законність: усі рішення та дії органів місцевого самоврядування повинні відповідати Конституції та законам України [3].

Система місцевого самоврядування в Україні постійно розвивається та змінюється, особливо в контексті децентралізації влади. Важливим аспектом є забезпечення балансу між місцевою автономією та центральним управлінням, а також розвиток ефективних механізмів контролю та відповідальності на місцевому рівні.

Структура системи місцевого самоврядування зображена на рисунку 1.1.

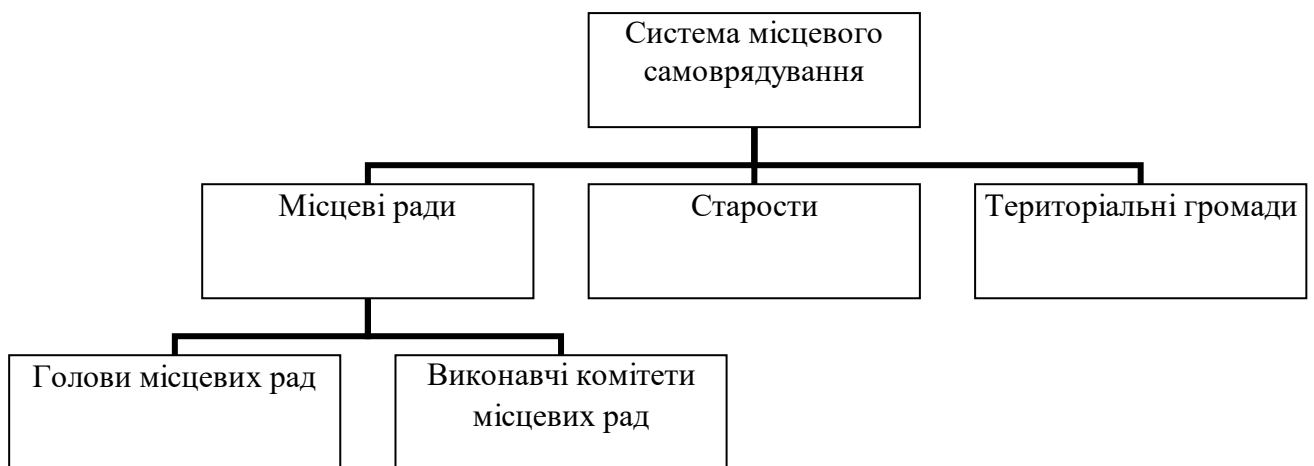


Рисунок 1.1 Структура системи місцевого самоврядування

Джерело: складено автором на основі [3].

Функції місцевого самоврядування висвітлено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 Функції місцевого самоврядування

№	Функція	Опис
1	Управлінські функції	Організація місцевого управління, планування та виконання місцевих програм.
2	Соціально-економічний розвиток	Стимулювання економічного зростання, розвиток соціальної сфери.
3	Фінансове управління	Формування та використання місцевих бюджетів.
4	Забезпечення прав та інтересів громадян	Захист прав громадян, організація надання муніципальних послуг.

Джерело: складено автором на основі [3].

Історичний розвиток системи місцевого самоврядування в Україні є складним і багатограним процесом, що відбиває політичні, соціальні та економічні зміни в країні протягом різних історичних періодів. Для того щоб зрозуміти еволюцію нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, розглянемо ці періоди більш детально.

1. До-радянський період системи місцевого самоврядування в Україні (до 1917 року) характеризувався розмаїттям форм та практик, які були обумовлені історичними, культурними та політичними факторами того часу. Цей період охоплює часи, коли сучасна територія України перебувала під владою різних держав, зокрема Російської імперії та Австро-Угорщини.

У рамках Російської імперії місцеве самоврядування здійснювалося через земства та міські думи. Земства були створені у 1864 році як виборні органи місцевого самоврядування на рівні повітів та губерній. Земства мали повноваження у сферах охорони здоров'я, освіти, дорожнього господарства, соціального забезпечення та інших місцевих питань. Міські думи, створені на основі Міського положення 1870 року, управляли містами. Вони відповідали за міське господарство, порядок, благоустрій та інші місцеві справи.

На західноукраїнських землях, що входили до складу Австро-Угорщини (наприклад, Галичина), місцеве самоврядування також мало свої особливості. Система місцевого самоврядування в цій частині України була більш демократизованою та надавала ширші права місцевим громадам. Громадяни мали можливість брати активну участь у місцевому управлінні через виборні органи, які відповідали за різні аспекти місцевого життя.

Поряд з офіційними формами місцевого самоврядування, в сільських районах існували традиційні форми громадського самоорганізування, такі як сільські общини, які регулювали внутрішнє життя громади, розподіл земель, спільне використання природних ресурсів тощо.

Цей період заклав основу для розвитку місцевого самоврядування в Україні, демонструючи значення місцевої автономії та самоорганізації громад у вирішенні місцевих питань та задоволенні потреб мешканців.

2. Радянський період (1917–1991 рр.) в історії системи місцевого самоврядування в Україні характеризується радикальними змінами та централізацією влади, що вплинуло на роль та функції місцевих органів самоврядування. Цей етап можна поділити на кілька підетапів.

2.1. Формування радянської системи місцевого самоврядування (1917–1930-ті рр.). Після Жовтневої революції 1917 року в Російській імперії, включаючи українські землі, відбулася реорганізація системи місцевого самоврядування на основі радянського моделювання. Були створені Ради народних депутатів на різних рівнях (від села до району та області), які формально були виборними органами, але на практиці контролювалися Комуністичною партією. Радянська система характеризувалася сильною централізацією та вертикаллю влади, де місцеві ради фактично виконували роль передачі та виконання директив з центру.

2.2. Сталінський період (1930–1950-ті рр.). Під час сталінського режиму відбувалася ще більша централізація влади. Місцеві Ради втратили більшість своїх автономних повноважень. Репресії та політичні чистки вплинули на діяльність місцевих органів самоврядування, зробивши їх інструментом тоталітарної системи.

2.3. Постсталінський період (1950–1980-ті рр.). Після смерті Сталіна відбулося деяке пом'якшення політичного режиму, але основні принципи радянської системи місцевого самоврядування залишалися незмінними. Місцеве самоврядування продовжувало виконувати роль адміністративного підрозділу державної влади, втілюючи політику Комуністичної партії.

2.4. Період перебудови (1980-ті рр.). Наприкінці 1980-х років, під час періоду перебудови під керівництвом Михайла Горбачова, були спроби реформувати систему місцевого самоврядування, зокрема через збільшення ролі місцевих рад та введення елементів гласності та демократизації. Проте ці зміни не змогли радикально перетворити систему, і значна централізація влади зберігалася до кінця радянського періоду.

Таким чином, радянський період місцевого самоврядування в Україні відзначався обмеженням місцевої автономії та підпорядкуванням місцевих органів влади центральному уряду та Комуністичній партії [5, с. 54–60].

3. Незалежність України (після 1991 року). Після здобуття незалежності України в 1991 році система місцевого самоврядування в країні зазнала кардинальних змін, відображаючи перехід від централізованої тоталітарної системи до демократичної, заснованої на принципах децентралізації та місцевої автономії.

3.1. Початковий період незалежності (1991–1996 рр.). Після проголошення незалежності відбулося формування нових державних інституцій, в т. ч. на місцевому рівні. У 1992 році був прийнятий перший Закон України «Про місцеве самоврядування», який заклав основи для формування нової системи.

3.2. Конституція України (1996 рік). Прийняття Конституції України [2] в 1996 році стало важливим кроком у розвитку місцевого самоврядування. Конституція визначила правові основи місцевого самоврядування як важливого елемента конституційного ладу України. Було закріплено принципи місцевої демократії, автономії місцевих органів влади та їх відповідальності перед мешканцями.

3.3. Розвиток системи місцевого самоврядування (1996–2013 рр.). На цьому етапі спостерігалася поступова децентралізація влади, але зміни відбувалися повільно, і система місцевого самоврядування часто стикалася з викликами, пов'язаними з обмеженими ресурсами та повноваженнями [6, с. 199].

4. Реформа місцевого самоврядування (2014 рік та далі). Реформа місцевого самоврядування, яка почалася в Україні в 2014 році, є одним з ключових елементів політичної та адміністративної трансформації країни. Ця реформа спрямована на децентралізацію влади та підвищення ефективності місцевого самоврядування. Основні аспекти та цілі реформи включають:

4.1. Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Завданням ОТГ була консолідація місцевих ресурсів та повноважень для забезпечення більш

ефективного управління та розвитку територій. ОТГ отримали ширші права та можливості для самостійного прийняття рішень з метою задоволення потреб місцевих громад [7].

4.2. Децентралізація фінансових ресурсів: значна частина податкових надходжень та інших фінансових ресурсів передана на місцевий рівень, що забезпечує ОТГ більшу фінансову самостійність та можливість здійснювати самостійне планування та розподіл бюджетних коштів [8, с. 55].

4.3. Розширення повноважень місцевих органів самоврядування: ОТГ та інші місцеві ради отримали більше повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, місцевого економічного розвитку, управління земельними ресурсами та інфраструктурою.

4.4. Покращення надання адміністративних та соціальних послуг: реформа спрямована на оптимізацію та покращення якості надання послуг населенню, забезпечуючи доступність та ефективність адміністративних та соціальних послуг на місцевому рівні [9, с. 38].

4.5. Підвищення прозорості та відповідальності місцевого самоврядування: через розширення повноважень та ресурсів місцевих органів самоврядування зростає їх відповідальність перед громадянами, що сприяє зміцненню принципів демократії та громадського контролю [10, с. 76].

4.6. Інтеграція до європейських стандартів: реформа відображає прагнення України до інтеграції з Європейським Союзом та адаптації до європейських стандартів управління та місцевого самоврядування.

Таким чином, історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні відображає шлях від централізованої до децентралізованої системи управління, яка покликана забезпечувати ефективне вирішення місцевих питань та розвиток територіальних громад на основі демократичних принципів.

Реформа місцевого самоврядування в Україні має довгострокову перспективу і вимагає постійних зусиль у плані законодавчих, організаційних та фінансових змін. Її успіх залежить від активної участі громад, місцевої влади та державних органів у процесі реформування [11, с. 201].

Сучасні завдання системи місцевого самоврядування в Україні представлено у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2 Сучасні завдання системи місцевого самоврядування в Україні

№	Сучасні завдання системи місцевого самоврядування	Пояснення
1	Подальша децентралізація влади	Продовження процесу передачі повноважень та ресурсів від центральної влади до місцевих органів самоврядування.
2	Ефективне управління місцевими ресурсами	Раціональне та прозоре управління місцевими фінансами, земельними та іншими ресурсами.
3	Розвиток місцевої інфраструктури та послуг	Покращення якості надання муніципальних послуг, розвиток інфраструктури.
4	Підвищення участі громадян у місцевому самоврядуванні	Залучення громадян до процесу прийняття рішень, розвиток громадських ініціатив.
5	Економічний розвиток територій	Стимулювання місцевого економічного розвитку, підтримка підприємництва.
6	Інтеграція до європейських стандартів	Адаптація до стандартів та практик ЄС у сфері місцевого самоврядування.
7	Розв'язання соціальних проблем	Активна робота з питань соціального захисту, підтримки вразливих груп.
8	Екологічна політика та сталий розвиток	Реалізація місцевих ініціатив у сфері екології, сталий розвиток.

Джерело: складено автором на основі [3; 12; 13]

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні стоїть перед рядом важливих завдань, які спрямовані на підвищення ефективності управління на місцевому рівні, розвиток територіальних громад та покращення якості життя громадян. Ключові завдання включають децентралізацію влади, ефективне управління місцевими ресурсами, розвиток місцевої інфраструктури та послуг, підвищення участі громадян у місцевому самоврядуванні, економічний розвиток територій, інтеграцію до європейських стандартів, розв'язання соціальних проблем та реалізацію екологічної політики.

Ці завдання відображають прагнення України до створення сучасної, ефективної та демократичної системи місцевого самоврядування, здатної відповідати на виклики сьогодення та забезпечувати сталий розвиток країни. Реалізація цих завдань вимагає злагодженої роботи місцевих органів влади, активної участі громадянського суспільства та підтримки на національному рівні, а також відкритості до інновацій та міжнародного досвіду.

## **1.2. Склад нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування**

Нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні складається з різних видів законодавчих та нормативних актів, які визначають правові основи, принципи та механізми їх функціонування. Основні компоненти цього забезпечення:

1. Конституція України є основним законом країни, який визначає правову основу державного устрою, принципи демократії, права та свободи громадян, а також організацію державної влади, включаючи систему місцевого самоврядування. Конституція є вищим юридичним документом, на який спираються всі інші закони та нормативні акти країни.

Основні положення Конституції України:

- Основи конституційного ладу: визначає Україну як суверенну та незалежну, демократичну, соціальну, правову державу.

- Права та свободи людини і громадянина: закріплює основні права та свободи, включаючи право на життя, свободу слова, свободу мирних зібрань, право на приватність тощо.

- Розділення влади: встановлює принцип розділення влади на законодавчу (Верховна Рада України), виконавчу (Президент України та Уряд) та судову (система судів).

- Територіальний устрій: визначає адміністративно-територіальний устрій України, включаючи автономну республіку, області, райони, міста, села та селища.

- Місцеве самоврядування: визначає принципи організації та діяльності місцевого самоврядування, надаючи місцевим радам право самостійно вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати місцевий порядок [2].

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є ключовим нормативним актом, який регулює організацію та діяльність системи місцевого самоврядування в країні. Цей закон встановлює правові основи для

функціонування місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування, визначає їх повноваження, принципи діяльності та форми взаємодії з органами державної влади, громадянами та громадськими організаціями.

Основні положення та аспекти Закону стосуються таких моментів:

- Визначення місцевого самоврядування: місцеве самоврядування являє собою право та здатність місцевих громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

- Структура органів місцевого самоврядування: Закон визначає структуру та принципи організації місцевих рад, їх виконавчих комітетів, посаду голови місцевої ради та інші органи місцевого самоврядування.

- Повноваження місцевого самоврядування: Закон встановлює повноваження місцевих рад та їх органів у різних сферах, таких як місцеві фінанси, управління майном, міське господарство, освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист та ін.

- Фінансова основа місцевого самоврядування: Закон визначає основи формування місцевих бюджетів, джерела місцевих доходів та принципи їх використання.

- Взаємодія з державною владою: Закон регулює взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та державними органами влади, визначаючи межі їх повноважень та форми співпраці.

- Участь громадян у місцевому самоврядуванні: Закон підкреслює важливість участі громадян у житті місцевої громади, в т. ч. через місцеві ініціативи, громадські слухання, референдуми та інші форми демократичної участі [3].

3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» відіграє значну роль у контексті місцевого самоврядування, оскільки він визначає основні принципи та напрямки розвитку регіонів країни. Цей закон спрямований на забезпечення збалансованого розвитку різних територій України, підвищення їх конкурентоспроможності та покращення якості життя населення.

Основні аспекти Закону щодо місцевого самоврядування:

- Децентралізація повноважень: Закон сприяє передачі повноважень та ресурсів від центральної влади до місцевих органів самоврядування, що дозволяє регіонам більш ефективно керувати своїм розвитком.

- Розвиток територіальних громад: Закон підтримує ініціативи щодо створення та розвитку територіальних громад, надаючи їм більше можливостей для самостійного вирішення місцевих питань.

- Планування регіонального розвитку: Закон визначає принципи та механізми планування розвитку регіонів, включаючи стратегічне планування, програмування та моніторинг виконання регіональних програм.

- Співпраця між різними рівнями влади: Закон сприяє ефективній взаємодії між центральною, регіональною та місцевою владою, а також між різними територіальними громадами.

- Фінансування регіонального розвитку: Закон встановлює основи фінансування регіональних програм та проєктів, включаючи використання державних, місцевих та інших джерел фінансування.

- Врахування специфіки регіонів: Закон надає можливість враховувати індивідуальні особливості кожного регіону при формуванні та реалізації регіональної політики [12].

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є важливим нормативним актом, прийнятим у рамках реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Закон визначає правові основи для процесу об'єднання територіальних громад (сіл, селищ, міст) з метою створення ефективних та функціональних адміністративно-територіальних одиниць, здатних самостійно вирішувати місцеві питання та забезпечувати високий рівень послуг для своїх мешканців.

Основні положення Закону:

- Добровільність процесу об'єднання: Закон передбачає, що рішення про об'єднання громад приймається на основі волевиявлення мешканців цих громад через місцеві референдуми або рішення місцевих рад.

- Створення спроможних громад: головною метою об'єднання є створення ефективних та спроможних територіальних громад, здатних

самостійно забезпечувати розвиток своєї території та надавати якісні послуги населенню.

- Посилення місцевих бюджетів: об'єднані громади отримують більші повноваження та ресурси, включаючи фінансові, що дозволяє їм ефективніше управляти своїми бюджетами та реалізовувати місцеві проєкти.

- Розробка та реалізація місцевих стратегій розвитку: об'єднані громади мають можливість самостійно розробляти та втілювати стратегії місцевого розвитку, що відповідають специфіці та потребам їхньої території.

- Підтримка з боку держави: процес об'єднання громад супроводжується підтримкою з боку державних органів, включаючи консультації, методичну допомогу та фінансову підтримку [7].

5. Закони, які регулюють фінансові відносини на місцевому рівні, включаючи формування та використання місцевих бюджетів:

5.1. Бюджетний кодекс України – основний документ, що визначає правила формування, виконання та контролю за державними та місцевими бюджетами. Бюджетний кодекс встановлює принципи бюджетної системи, структуру бюджетів, порядок їх формування, затвердження та змін [14].

5.2. Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Згідно з Кодексом, в Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки та збори. До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Кодексом, рішеннями сільських, селищних, міських рад у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.. До місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [15].

5.3. Закон України «Про державний бюджет України» – щорічний закон, який встановлює обсяги та структуру доходів та видатків державного бюджету, включаючи субвенції та інші види фінансування для місцевих бюджетів [16].

6. Спеціальні закони та нормативні акти. У контексті місцевого самоврядування в Україні існують спеціальні закони та нормативні акти, які

регулюють окремі аспекти діяльності органів місцевої влади в різних сферах. Ці закони забезпечують правове регулювання в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, міського будівництва, екології та інших важливих областях. Ось деякі з ключових законів:

6.1. Закон України «Про освіту» регулює систему освіти в Україні, визначаючи структуру, принципи управління та фінансування освітніх закладів, які можуть перебувати в управлінні місцевих органів самоврядування [17].

6.2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» встановлює засади діяльності системи охорони здоров'я, включаючи організацію медичного обслуговування на місцевому рівні, управління медичними закладами та забезпечення доступності медичних послуг [18].

6.3. Закон України «Про соціальні послуги» визначає порядок надання соціальних послуг, відповідальність та роль місцевих органів самоврядування у забезпеченні соціального захисту населення [19].

6.4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» регулює планування, розвиток та управління міським простором, забудовою та архітектурою в межах територій місцевого самоврядування [20].

6.5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює основи екологічної політики та відповідальності місцевих органів влади за збереження та захист навколишнього середовища [21].

7. Підзаконні нормативні акти: постанови, розпорядження, інструкції та інші нормативні документи, видані Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, що конкретизують положення законів та регулюють певні аспекти діяльності місцевого самоврядування:

7.1. Постанови Кабінету Міністрів України часто визначають деталі виконання законів, встановлюють процедури для місцевих органів влади і можуть стосуватися широкого спектра питань – від бюджетування до соціальних послуг.

7.2. Розпорядження міністерств і відомств можуть стосуватися конкретних сфер управління і часто містять технічні деталі або інструкції щодо застосування законодавства.

7.3. Накази міністерств та відомств встановлюють правила і стандарти у певній області, регулюють внутрішньовідомчі процедури.

7.4. Методичні рекомендації надають роз'яснення та орієнтири щодо застосування законодавства, можуть включати кращі практики та підходи в різних сферах. Прикладом можуть слугувати «Методичні рекомендації щодо розробки програм соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад».

8. Регіональне та місцеве законодавство охоплює нормативні акти, прийняті місцевими радами в межах їх компетенції, які стосуються конкретних питань місцевого управління:

8.1. Рішення сільської ради – це основні нормативні акти, які приймаються на засіданнях ради та стосуються різних аспектів життя громади. Вони можуть включати регулювання місцевого господарства, управління комунальною власністю, соціальні програми тощо.

8.2. Положення та інструкції – це документи, які встановлюють процедури та правила для різних місцевих установ та служб.

8.3. Програми розвитку – стратегічні плани або програми, які визначають основні напрямки розвитку громади, включаючи економічні, соціальні, культурні аспекти.

8.4. Бюджет сільської ради – важливий документ, який визначає доходи та видатки сільської ради, встановлює пріоритети фінансування.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні являє собою комплексний набір законодавчих та підзаконних актів, які разом формують правову основу для ефективного та законного функціонування місцевих органів влади. Цей нормативно-правовий комплекс забезпечує правову основу для демократичного управління на місцевому рівні, сприяє розвитку місцевих громад, забезпечує захист прав та інтересів громадян, а також сприяє встановленню ефективного діалогу між місцевою владою та населенням.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ АСПЕКТІВ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ

#### **2.1. Основні положення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сільських рад в Україні**

Основні положення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сільських рад в Україні, охоплюють широкий спектр аспектів – від організації та повноважень рад до управління місцевими ресурсами та взаємодії з громадянами.

В українському законодавстві основну роль у системі місцевого самоврядування відіграє територіальна громада, яка включає жителів сіл, селищ та міст. Водночас у ратифікованій Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування акцент робиться на органи місцевого самоврядування як ключові суб'єкти. Вітчизняній підхід встановлює територіальну громаду як головний носій функцій та повноважень місцевого самоврядування, згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також слід зазначити, що у законодавстві, яке регулює місцеве самоврядування, існують невідповідності та неясності, особливо стосовно структури апарату ради. Згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська рада має право на затвердження чисельності та фінансування свого апарату за пропозицією міського голови. Проте, в ст. 42 цього ж закону зазначено, що сільський голова керує апаратом ради та її виконавчим комітетом.

Тут виникає питання: чи маємо ми справу з одним апаратом, що обслуговує як раду, так і її виконавчий комітет, чи це два окремі апарати? Якщо існує лише один апарат, то чому він описується по-різному в різних статтях закону? Якщо ж це два різні апарати, то хто відповідає за затвердження чисельності та витрат на утримання апарату виконавчого комітету?

Закон не встановлює чітких положень щодо визначення структури апарату, призначення та звільнення його працівників. На практиці рада затверджує структуру апарату, тоді як сільський голова займається призначенням та звільненням працівників. Такий розподіл обов'язків може вважатися перевищенням повноважень з боку голови, оскільки законодавство не визначає цього чітко.

Статус сільської ради в Україні визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими відповідними нормативно-правовими актами. Сільська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальної громади і діє на підставі принципів, закріплених в законодавстві. Основні аспекти статусу сільської ради вказані у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 Основні аспекти статусу Ганнопільської сільської ради

Основні аспекти	Опис
Представницький орган	Сільська рада представляє інтереси всіх мешканців територіальної громади, до якої вона належить. Громада може включати одне або кілька сіл.
Самостійність у межах закону	Сільська рада має право на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України.
Виборний орган	Депутати сільської ради обираються мешканцями громади на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування.
Повноваження	Сільська рада вирішує питання місцевого самоврядування, зокрема у сферах місцевого господарства, соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, культури, благоустрою, забезпечення громадського порядку тощо.
Формування виконавчих органів	Сільська рада формує виконавчий комітет та інші необхідні структури для здійснення управління на місцевому рівні.
Фінансова самостійність	Сільська рада має право на формування та використання місцевого бюджету, управління майном громади, встановлення місцевих податків і зборів в межах, визначених законодавством.
Зв'язок з громадянами	Сільська рада зобов'язана забезпечувати участь громадян у місцевому самоврядуванні, в т. ч. через громадські слухання, консультації та інші форми демократичної участі.

Примітка: складено автором на основі [3; 22].

Статус сільської ради визначає її як ключовий орган місцевого самоврядування, відповідальний за вирішення місцевих питань та задоволення потреб територіальної громади, в рамках делегованих їй законом повноважень.

Структура сільської ради в Україні розроблена таким чином, щоб забезпечити ефективне управління на місцевому рівні, забезпечуючи представництво інтересів громадян та вирішення питань місцевого значення [9]. Основні складові структури сільської ради викладені у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2 Основні складові структури Ганнопільської сільської ради

Складові структури	Опис
Депутати сільської ради	Обрані представники населення, які формують раду. Вони приймають рішення з питань місцевого самоврядування на пленарних засіданнях ради.
Голова сільської ради	Обирається мешканцями громади і є вищою посадовою особою у сільській раді. Голова представляє раду в офіційних відносинах, керує роботою ради та її виконавчого комітету.
Виконавчий комітет сільської ради	Орган, який виконує управлінські та виконавчі функції, забезпечує виконання рішень ради. Складається з голови сільської ради (який є його головою), заступників голови, секретаря ради та інших членів.
Структурні підрозділи ради (відділи, управління)	Спеціалізовані відділи та управління, які відповідають за конкретні напрямки діяльності, такі як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, благоустрій, культура, фінанси, земельні питання тощо.
Комісії ради	Формуються з числа депутатів для попереднього розгляду питань, які виносяться на розгляд ради, та підготовки рекомендацій з них.

Примітка: складено автором на основі [3; 22].

Організація роботи сільської ради в Україні регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами. Основні аспекти організації діяльності сільської ради відображені у таблиці 2.3.

Загалом, організація роботи сільської ради спрямована на ефективне управління місцевими справами, забезпечення прозорості та відкритості ухвалення рішень, а також залучення громадян до процесів місцевого самоврядування.

Зв'язок сільських рад з вищими за ієрархією органами влади в Україні є також важливою частиною системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни. Цей зв'язок забезпечує координацію діяльності, взаємодію та контроль у різних сферах управління [13, с. 43].

Таблиця 2.3 Основні аспекти організації діяльності Ганнопільської сільської ради

Діяльність	Опис
Проведення засідань ради	Рада проводить пленарні засідання, на яких розглядаються та приймаються рішення з питань місцевого самоврядування. Засідання ради є відкритими для громадськості, за винятком випадків, передбачених законом.
Формування порядку денного	Порядок денний засідань ради формується головою ради та виконавчим комітетом на основі пропозицій депутатів, місцевих громадян, громадських організацій.
Робота комісій ради	Для попереднього розгляду питань, що виносяться на засідання ради, створюються постійні або тимчасові комісії. Комісії аналізують матеріали, готують проекти рішень та надають рекомендації раді.
Взаємодія з виконавчим комітетом	Виконавчий комітет є виконавчим органом ради, який забезпечує реалізацію рішень ради та виконує управлінські функції на місцевому рівні.
Участь громадян у роботі ради	Рада забезпечує залучення громадян до процесу місцевого самоврядування через громадські слухання, консультації та інші форми участі.
Документування та звітність	Ведеться протокольний запис засідань ради, рішення ради документуються та оприлюднюються відповідно до вимог законодавства. Рада звітує перед громадою про свою діяльність.

Примітка: складено автором на основі [3; 22].

В першу чергу сільські ради взаємодіють з районними державними адміністраціями у виконанні адміністративних функцій, які включають різноманітні управлінські завдання, реєстрацію актів цивільного стану, земельні питання, питання місцевого господарства тощо. Районні адміністрації часто відіграють роль у плануванні та розвитку територій, і сільські ради можуть бути залучені в цей процес для забезпечення врахування місцевих особливостей та потреб, також сільські ради надають інформацію районним адміністраціям про свою діяльність, використання бюджетних коштів, стан виконання програм, а також отримують від них важливу інформацію та настанови [23, с. 108].

Не менш важливою є співпраця з обласними органами влади, що передбачає реалізації широкомасштабних регіональних програм та проєктів, які можуть включати розвиток інфраструктури, екологічні ініціативи, соціально-економічний розвиток тощо. Також сільські ради мають можливість вносити

свої пропозиції та брати участь у формуванні регіональної політики, яка впливає на загальний розвиток області. Обласні органи влади можуть надавати консультативну та методичну підтримку сільським радам, допомагаючи у вирішенні питань місцевого управління та розвитку [24].

Таким чином, основні положення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність сільських рад в Україні, забезпечують комплексний та збалансований підхід до управління місцевими справами. Ці положення включають визначення статусу, структури, функцій та повноважень сільських рад, а також регламентують організацію їхньої роботи, взаємодію з громадянами і вищими органами влади. У підсумку, нормативно-правові акти, які регламентують діяльність сільських рад в Україні, створюють міцну основу для ефективного місцевого самоврядування, що сприяє забезпеченню потреб громадян, розвитку територіальних громад та утвердженню принципів демократії на місцевому рівні.

## **2.2. Організаційно-правові аспекти діяльності Ганнопільської сільської ради**

Організаційно-правові аспекти діяльності Ганнопільської сільської ради, відображені в її регламенті, включають такі основні елементи:

### **1. Статус та структура ради.**

Ганнопільська сільська об'єднана територіальна громада – об'єднана територіальна громада в Україні, у Шепетівському районі Хмельницької області. Адміністративний центр – село Ганнопіль.

Площа громади – 199,45 км<sup>2</sup>, населення – 6299 мешканців.

Утворена 13 серпня 2015 року шляхом об'єднання Великоскнитської, Ганнопільської, Довжківської, Киликиївської, Клепачівської, Малоскнитської та Хоняківської сільських рад.

Громада розташована на півночі району. Межує на заході з Крупецькою сільською громадою, на півночі з Рівненською областю, на сході з

Берездівською сільською громадою, на півдні з Улашанівською сільською громадою.

Розташована в межах Волинської височини. Територією громади протікають річки Жариха, Корчик та інші річки.

Орган місцевого самоврядування – Ганнопільська сільська рада об'єднаної територіальної громади.

Порядок діяльності ради, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», іншими законодавчими актами України, Регламентом сільської ради та рішеннями голови ради.

Діяльність сільської ради, її органів здійснюється відкрито, гласно і базується на колегіальному вільному обговоренні та вирішенні питань місцевого значення при поєднанні державних і місцевих інтересів з урахуванням громадської думки.

Структура ради розміщена у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4 Структура апарату Ганнопільської сільської ради

Назва відділів, структурних підрозділів, посади	Кількість штатних посад
1. Керівництво	10
1.1. Сільський голова	1
1.2. Перший заступник сільського голови	1
1.3. Заступник сільського голови	1
1.4. Секретар сільської ради	1
1.5. Староста	6
2. Загальний відділ	3
3. Відділ фінансів, бухгалтерського обліку та звітності	9,5
4. Відділ освіти, молоді, спорту, культури та туризму	20,5
5. Відділ соціальної допомоги вдома	19,5
6. Відділ соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді	3
7. Відділ «Центр надання адміністративних послуг»	7
8. Служба господарського забезпечення	4,5
РАЗОМ	75

Примітка: складено автором на основі [22].

## 2. Роль депутатів та сільського голови.

Депутат – це обраний чи призначений представник, який бере участь у законодавчому процесі та управлінні на різних рівнях: місцевому,

регіональному, національному або міжнародному. Повноваження депутата сільської ради починаються з дня відкриття першої сесії ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання.

Відповідно до ст. 9 Регламенту Ганнопільської сільської ради діяльність депутата включає декілька пунктів:

- а) участь у пленарних засіданнях ради;
- б) участь у засіданнях постійних комісій, тимчасових контрольних комісій ради, їх підкомісій та робочих груп, до яких він обраний, з правом вирішального голосу, а у засіданні будь-яких інших комісій – з правом дорадчого голосу;
- в) виконання доручень ради та її органів;
- г) роботу над проектами рішень, документами ради та виконання інших депутатських повноважень у складі депутатських фракцій та груп чи індивідуально;
- г) роботу з населенням Ганнопільської сільської об'єднаної територіальної громади та відповідного виборчого округу.

Не рідше одного разу на рік депутат сільської ради зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями певного округу. Цей звіт повинен містити відомості про його діяльність у раді та в її органах, до яких його обрано, а також про його роботу у виборчому окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень ради, її органів, а також доручень виборців свого виборчого округу. Більш детальна інформація міститься у додатку А.

Не менш важливе значення відіграє сільський голова. Особа на цю посаду обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Функції сільського голови наведені на рисунку 2.1.



Рисунок 2.1 Функції сільського голови

Примітка складено автором на основі додатку А

Сільський голова у своїй діяльності є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед об'єднаною територіальною громадою, відповідальним – перед радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Але у жодному з нормативно-правових актів законодавства не передбачено визначення понять «підзвітність», «підконтрольність» та «відповідальність», що призводить до різного розуміння та тлумачення.

У чинному законодавстві України викладено модель місцевого управління, яка базується на принципах «сильної ради» та «сильного мера». Згідно з цією моделлю, мер (будь то сільський, селищний чи міський голова) та рада обираються безпосередньо територіальною громадою. Проте, практика показує, що цей підхід часто не є оптимальним, оскільки система балансу та стримувань, передбачена законом, може бути незбалансованою.

Детальніше розглянувши цю модель на прикладі сільського самоврядування, можна побачити, що первинним елементом системи є сама територіальна громада, яка є відповідальною за вибір сільської ради та сільського голови. Водночас, громада має обмежені можливості впливати на діяльність цих органів, оскільки її право на дострокове припинення

повноважень ради та міського голови є обмеженим через відсутність законодавства про місцеві референдуми.

### 3. Постійні комісії та сесійна робота ради.

Ганнопільська сільська рада виконує свої обов'язки через проведення сесій, які включають у себе пленарні засідання ради та засідання її постійних комісій.

Постійні комісії ради – органи ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. До складу постійних комісій не можуть бути обрані голова, секретар ради. Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

Основними завданнями постійних комісій є попередній розгляд та підготовка питань, які належать до їх відання, а також здійснення контрольних повноважень щодо виконання рішень ради та діяльності виконавчих органів ради у сфері компетенції комісії. Рада приймає рішення про перелік постійних комісій та затверджує їх персональний склад.

Першу сесію ради після нових виборів скликає територіальна виборча комісія. Усі наступні сесії ініціює сільський голова. Сесії проводяться за потребою, проте не рідше ніж раз на квартал. У певних ситуаціях сесію може скликати секретар сільської ради.

Крім того, сесія ради може бути ініційована за пропозицією не менше ніж однієї третини депутатів загального складу ради або виконавчим комітетом ради. Засідання ради зазвичай проводяться відкрито, але в окремих випадках рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Більш детальний опис сесійної роботи ради відображені у додатку Б.

### 4. Фінансове забезпечення.

Фінансове забезпечення є важливим аспектом діяльності сільської ради, оскільки воно впливає на здійснення проєктів та програм. Процес фінансового планування та контролю в сільських радах регулюється відповідними законодавчими та нормативними актами, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ради зобов'язані здійснювати ефективне та прозоре використання бюджетних коштів.

Сільські ради в Україні фінансуються переважно з місцевих бюджетів. Ці бюджети формуються за рахунок податкових та неподаткових надходжень, які збираються на території відповідної громади. Доходи бюджету Ганнопільської сільської територіальної громади у 2022 році становили 53373201 грн, у т. ч. доходи загального фонду – 53250401 грн, та доходи спеціального фонду – 122800 грн.

Сільські ради використовують кошти для забезпечення різноманітних потреб територіальної громади, включаючи соціальні послуги, освіту, охорону здоров'я, благоустрій, інфраструктурні проєкти тощо.

Існує проблема з недостатністю фінансування з власних джерел місцевих бюджетів, оскільки більша частина доходів місцевих бюджетів залежить від загальнодержавних податків та інших надходжень. Це суперечить принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, визначеному в Європейській хартії про місцеве самоврядування, Конституції та законах України [25].

5. Взаємодія з місцевими громадянами та реалізація механізму громадського контролю.

Сільські ради мають забезпечувати взаємодію з місцевими жителями та враховувати їхні потреби та ініціативи. Це важливий аспект місцевого самоврядування (зразок заяви звернення громадян розміщено у додатку В).

Ефективність роботи органів місцевого самоврядування та попередження практики зловживань у процесі розв'язання соціально-економічних проблем місцевого розвитку, своєчасне та якісне виконання доручень громади та надання її членам якісних публічних послуг значною мірою залежать від

наявності дієвого громадського контролю. Як свідчить досвід розвинених країн світу, громадський контроль забезпечує реальну відповідальність органів місцевого самоврядування за покладені на них обов'язки. Цей інститут є інструментом узгодження рішень органів місцевого самоврядування з інтересами та потребами членів територіальних громад. Розвиток інституцій громадського контролю є важливою передумовою подолання відчуження громадян від публічної влади на місцях.

В Україні вже сформовані законодавчі засади реалізації прав громадян контролювати діяльність органів місцевого самоврядування. Так, за допомогою звернень у режимі зворотного зв'язку громадяни повідомляють органи державної влади та місцевого самоврядування про невиконання або неналежне виконання останніми (або підвідомчими їм органами чи установами) своїх функцій; вимагають ужити відповідних заходів.

Ефективною формою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є громадські експертизи нормативно-правових актів, ухвалених органами самоврядування. Громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінювання впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп. Залежно від предмета дослідження експертиза стосується: 1) нормативно-правових актів; 2) програм перспективного розвитку територій (певних напрямів у сфері соціально-економічної діяльності); 3) окремих рішень органів місцевого самоврядування. До того ж, громадська експертиза може здійснюватися як стосовно проєктів вказаних видів актів, так і документів, які вже набули законної сили. Громадська експертиза дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, переходячи від взаємних звинувачень до конструктивного діалогу.

Статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачене проведення громадських слухань з актуальних питань місцевого розвитку як механізму громадської участі та контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування. Це стосується різних сфер життєдіяльності громади, у т. ч. йдеться про організацію бюджетних слухань, що сприяє залученню громадськості до бюджетного процесу.

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [26] та з метою запобігання порушень у діяльності органів місцевого самоврядування громадські об'єднання можуть здійснювати перевірку виконання норм Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, управлінських рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування. За результатами такої перевірки та на підставі складених при цьому протоколів і актів, громадськість інформується про виявлені порушення; вносяться пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності. Водночас контрольні повноваження громадських об'єднань в Україні не мають юридично-владного змісту, а рішення, прийняті за результатами перевірок, як правило, мають рекомендаційний характер.

Невід'ємною характеристикою здійснення місцевого управління на засадах демократії, важливою передумовою проведення громадського контролю є відкритість органів місцевого самоврядування, доступність до інформації зі сторони громадськості. Неабияке значення мають відкритість рішень місцевих рад, інформаційна наповненість, зручність у користуванні та зв'язок органу місцевого самоврядування з користувачами представництв рад (сайтів).

Отже, громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб має велике значення в процесі розбудови демократичної, правової, соціальної держави, є складовою формування ефективної системи місцевого самоврядування та процесів євроінтеграції.

Розглянуті вище аспекти забезпечують ефективне управління місцевими справами, залучення громадян до процесу ухвалення рішень та відповідальне виконання повноважень місцевого самоврядування. Ганнопільська сільська рада демонструє приклад злагодженої роботи органу місцевого

самоврядування, що відповідає загальним принципам та нормам українського законодавства та спрямована на задоволення потреб та інтересів громади.

### **2.3. Нормативно-правове забезпечення взаємодії сільської ради з іншими органами місцевого самоврядування**

Нормативно-правове забезпечення взаємодії сільської ради з іншими органами місцевого самоврядування в Україні регламентується низкою законодавчих актів, які визначають принципи та форми такої взаємодії. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює основи взаємодії між різними рівнями місцевих органів самоврядування [3]. Основні положення, що стосуються цієї взаємодії, регламентують:

1. Децентралізацію влади. Це ключова реформа, що має на меті передачу повноважень та ресурсів від центральної влади до місцевих органів самоврядування. Ця реформа спрямована на підвищення ефективності місцевого управління, зміцнення фінансової самостійності місцевих громад, а також покращення надання послуг громадянам на місцевому рівні.

Основні аспекти децентралізації влади в Україні включають:

– перерозподіл повноважень: децентралізація передбачає передачу значної частини повноважень з центральної влади до місцевих органів самоврядування, що дозволяє їм самостійно вирішувати питання місцевого розвитку та управління [27–29];

– фінансову децентралізацію: зміцнення фінансових можливостей місцевих рад через збільшення їхніх доходів від місцевих податків та зборів, а також через встановлення ефективної системи міжбюджетних трансфертів;

– об'єднання територіальних громад: створення спроможних територіальних громад, які об'єднують кілька сільських, селищних або міських рад, для забезпечення більш ефективного управління та надання послуг;

- розвиток місцевого самоврядування: підвищення ролі місцевого самоврядування у формуванні та реалізації місцевої політики, залучення громадян до процесу ухвалення рішень на місцевому рівні;

- забезпечення прозорості та відкритості управління: впровадження механізмів громадського контролю та забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність місцевих органів самоврядування [30–35].

2. Угоди про співпрацю та об'єднання громад. Ці угоди спрямовані на підвищення ефективності управління на місцевому рівні та забезпечення кращого надання послуг громадянам. У цих угодах передбачено:

- об'єднання територіальних громад: процес об'єднання громад має на меті створення більш спроможних та фінансово самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Об'єднані громади здатні самостійно вирішувати більше питань місцевого значення, розробляти та втілювати стратегії місцевого розвитку, а також забезпечувати ефективне управління місцевими ресурсами [36–38];

- можливість укладання угод про співпрацю між громадами: громади можуть укладати угоди про співпрацю з метою вирішення спільних питань, розвитку інфраструктури, спільного використання ресурсів та надання послуг. Це може включати спільні проєкти в галузях освіти, охорони здоров'я, благоустрою, екології тощо;

- правову основу угод: угоди про співпрацю та об'єднання громад базуються на законодавчих актах України, які регулюють питання місцевого самоврядування та територіального устрою країни;

- взаємодію з районними та обласними органами влади: під час процесу об'єднання та співпраці громади можуть взаємодіяти з вищими рівнями органів влади для отримання підтримки, консультацій та координації дій;

- участь громадян та місцевих рад у процесі об'єднання: процес об'єднання громад передбачає активну участь місцевих рад та громадян, зокрема через проведення консультацій, громадських слухань та референдумів.

3. Взаємодію в рамках асоціацій місцевих органів самоврядування: сільські ради можуть бути членами асоціацій місцевих органів самоврядування, які сприяють обміну досвідом, координації дій та представництву інтересів на національному рівні. Асоціації місцевих органів самоврядування є добровільними об'єднаннями, які створюються з метою представництва інтересів та захисту прав своїх членів, обміну досвідом, сприяння розвитку та вдосконаленню місцевого самоврядування.

4. Міжмуніципальне співробітництво: законодавство дозволяє місцевим радам вступати у форми міжмуніципального співробітництва для спільного розв'язання питань, що виходять за межі однієї територіальної громади. Цей вид співробітництва спрямований на покращення управління місцевими ресурсами та надання послуг громадянам. Суть міжмуніципального співробітництва включає:

- спільне вирішення місцевих проблем: муніципалітети можуть об'єднувати зусилля для вирішення спільних завдань або проблем, які виходять за межі компетенції однієї місцевої ради. Це може стосуватися розвитку інфраструктури, управління комунальними послугами, екологічних проєктів тощо;

- ефективне використання ресурсів: через міжмуніципальне співробітництво громади можуть спільно використовувати фінансові, матеріальні, технічні та людські ресурси, забезпечуючи більш ефективне надання послуг та зниження витрат;

- угоди про міжмуніципальне співробітництво: громади можуть укладати угоди, що визначають рамки співпраці, включаючи цілі, механізми реалізації спільних проєктів, розподіл відповідальності та ресурсів;

- підтримка регіонального розвитку: міжмуніципальне співробітництво дозволяє громадам об'єднувати зусилля для досягнення спільних цілей у розвитку території, впровадженні інновацій та підвищенні конкурентоспроможності регіону;

– участь громадськості: міжмуніципальне співробітництво може включати залучення громадян та громадських організацій до процесу прийняття рішень та реалізації спільних ініціатив.

Отже, децентралізація влади в Україні сприяє створенню ефективної системи місцевого самоврядування, яка може швидше та ефективніше реагувати на потреби громадян, забезпечувати якісні та доступні послуги, а також сприяти сталому розвитку територій.

Угоди про співпрацю та об'єднання громад сприяють створенню більш ефективних та функціональних місцевих структур, забезпечуючи краще управління та надання послуг на місцевому рівні, а також відкриваючи нові можливості для розвитку територіальних громад [39–43].

Асоціації місцевих органів самоврядування в Україні, такі як Асоціація міст України, сприяють зміцненню ролі місцевого самоврядування, підтримують взаємодію між місцевими органами влади та забезпечують ефективний захист їхніх спільних інтересів.

Міжмуніципальне співробітництво в Україні сприяє поглибленню взаємодії між місцевими громадами, зміцненню їх адміністративного та фінансового потенціалу, а також створює умови для розвитку місцевих територій на основі спільних інтересів та цілей.

Ці нормативно-правові положення створюють основу для плідної та ефективної взаємодії сільської ради з іншими органами місцевого самоврядування, сприяючи розвитку місцевих громад, забезпеченню їх потреб та вирішенню спільних завдань на місцевому рівні.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 3.1. Нормативно-правові аспекти удосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного управління та врахуванні інтересів місцевих громад. Для удосконалення нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування можна виділити кілька ключових напрямів: реформування законодавства, зміцнення фінансової автономії, підвищення прозорості та відкритості місцевого управління, розвиток механізмів громадської участі (рисунк 3.1).



Рисунк 3.1 Загальні напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення системи місцевого самоврядування

Примітка: складено автором на основі [44–47]

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що в Україні регулювання питань місцевого значення наразі є досить суперечливим та концептуально неузгодженим з принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади.

Насамперед, відсутність законодавчого закріплення «питань місцевого значення» як основного об'єкта муніципальної влади призвело до того, що в Україні компетенція місцевого самоврядування фіксується за традиційно-галузевим принципом. Цей підхід спрямований не на територіальну громаду, тобто не на мешканців, як цього вимагає Конституція України, а на сфери місцевого життя, в яких є компетентними органи цих територіальних громад. Власні (самоврядні) і делеговані повноваження носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних публічних послуг населенню за різними рівнями системи місцевого самоврядування, зокрема, залежно від чисельності мешканців – членів територіальних громад. Тому однакові сфери місцевого життя та відповідні їм повноваження однаково закріплюються за територіальними громадами як невеликих сіл, так і міст-мегаполісів [48, с. 62–63].

Відсутність концептуального бачення розбудови місцевого самоврядування призводить до дезінтеграції в ході законотворчого процесу, безсистемного напрацювання законодавчих актів, неузгодженості щодо їх розробки та прийняття, різних підходів до визначення статусу, компетенції та відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування.

Як відомо, Європейська хартія місцевого самоврядування [4] на сьогоднішній день є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи. Вона містить стандарти організації управління на місцях, які є обов'язковими для держав-членів цієї міжнародної організації. Україна, яка є членом Ради Європи, взяла на себе зобов'язання здійснювати розробку будь-якого законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку з обов'язковим урахуванням відповідних правових актів цієї міжнародної організації (у т. ч. Хартії). Відтак нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Хартії та законодавства, що регулює функціонування місцевого самоврядування.

На наш погляд, суперечливість і вразливість конституційно-проектних розробок у частині місцевого самоврядування значною мірою пов'язана з тим, що фундаментальною проблемою розвитку місцевого самоврядування є

відсутність чіткої основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямів розвитку як виду публічної влади – муніципальної влади. Так, О. Батанов вважає, що у тексті Конституції доцільно закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування [49, с. 40]. Така норма створювала б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й вертикалі – державну та муніципальну.

Необхідно було б посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, причому з посиланням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом. Також, як вважає О. Батанов, у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує усі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи [49, с. 39]. Не менш важливе значення має питання щодо компетенції місцевого самоврядування та його суб'єктів, способів та обсягів її конституційно-правової регламентації, форм співвідношення обов'язкових та факультативних, власних і делегованих, компетенцій, змісту компетенції тощо.

Визнання на конституційному рівні наявності «питань місцевого значення» безумовно сприятиме територіальним громадам, їх органам в активному відстоюванні своїх прав. У Конституції України необхідно було б закріпити положення про те, що місцеве самоврядування є визнаним та гарантованим державою правом та реальною спроможністю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції та законів України [49, с. 42]. Така конституційна формула значною мірою

сприяла б посиленню конституційно-правового статусу територіальних громад та створювала б ґрунт для розвитку компетенції місцевого самоврядування. Об'єктами місцевого самоврядування визнавалися б питання місцевого значення, які мають не абстрактно-декларативний характер, а знаходять своє втілення у конкретних повноваженнях і функціях суб'єктів місцевого самоврядування та, насамперед, правах людини в конкретних сферах муніципального життя [50, с. 108]. У цьому контексті в Конституції необхідно чітко закріпити, що головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав людини, економічного, соціального і культурного розвитку територіальної громади в інтересах мешканців громади. При цьому, забезпечення прав людини у процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади, публічним захистом прав людини, поділом повноважень і функцій між органами і посадовими особами місцевого самоврядування, їх чітким відмежуванням від повноважень і функцій органів державної влади [49, с. 42]. Спираючись на зміст Європейської хартії місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне закріпити положення про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі повноваження й функції, за винятком тих, які покладені на органи державної влади Конституцією та законами України. Також варто закріпити норму, згідно з якою перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України, не може тлумачитися як обмеження їх повноважень і функцій та прав мешканців – членів територіальної громади. Загалом, модернізація конституційної моделі місцевого самоврядування на цих принципах сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування територіальних громад. Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його повноважень і функцій, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну

правосуб'єктність та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення [49, с. 43; 51, с. 179].

Прозорість ухвалення рішень та доступність інформації є фундаментальними принципами, що формують основу ефективного місцевого самоврядування. Вони відіграють ключову роль у зміцненні довіри громадян до влади та у підвищенні якості управління. У світлі сучасних викликів та прагнення до демократичного розвитку, ці аспекти набувають особливої ваги.

Прозорість у процесі прийняття рішень є не лише маркером відкритості влади, але й чинником, що сприяє залученню громадян у процес управління. Вона створює умови для інформованого обговорення та критичного аналізу, дозволяючи громадськості не просто бути свідками, але й активними учасниками у формуванні місцевої політики. Це особливо важливо у контексті демократичного суспільства, де влада має бути відкритою та підзвітною перед своїми громадянами [52].

Доступність інформації, у свою чергу, є необхідною умовою для прозорості та ефективної громадської участі. Інформованість громадян є фундаментом для розуміння та оцінювання роботи місцевої влади. Коли громадяни мають доступ до повної та актуальної інформації, вони можуть активно впливати на рішення, що приймаються, та контролювати їх виконання. Це створює основу для відкритого діалогу між владою та громадою та сприяє формуванню відповідальної та прозорої системи управління.

Однак, забезпечення прозорості та доступності інформації вимагає зусиль та відповідальності як з боку влади, так і з боку громадян. Влада повинна активно працювати над створенням ефективних механізмів публікації інформації, організації відкритих засідань, слухань та зворотного зв'язку з громадянами. Важливою є також регулярна звітність перед громадою про діяльність влади та використання бюджетних коштів. З іншого боку, громадяни повинні використовувати доступні можливості для контролю та участі у процесах управління, активно висловлюючи свої погляди та вимагаючи від влади відповідності до принципів прозорості та відкритості.

Таким чином, прозорість ухвалення рішень та доступність інформації є ключовими елементами, що сприяють побудові ефективної, відповідальної та демократичної системи місцевого самоврядування. Вони є запорукою залучення громадян до управлінських процесів, забезпечення відповідальності влади та підвищення довіри до неї з боку громадськості.

Активізація участі громадян у процесах прийняття рішень сприяє підвищенню відповідальності, прозорості та ефективності управління. Одним з найважливіших інструментів у цьому процесі є референдум.

Референдум являє собою пряме голосування, через яке громадяни можуть висловити свою думку з конкретних питань місцевого, регіонального чи національного значення. Це потужний інструмент демократії, який дозволяє громадянам безпосередньо впливати на важливі політичні рішення та є виявом принципу народного суверенітету.

Для ефективного застосування референдуму як механізму громадської участі необхідно прийняття чітких нормативно-правових актів. Ці документи повинні регулювати процедуру ініціювання, проведення, обробки результатів референдуму та впровадження його результатів у практику.

Ключові аспекти нормативно-правового регулювання референдуму:

1. Порядок проведення: розробка детального порядку проведення референдуму, включаючи збір підписів, організацію голосування та контроль за його прозорістю.

2. Обробка результатів: процедури та механізми обробки результатів референдуму, а також забезпечення їх об'єктивності та незалежності.

3. Юридичні наслідки: регулювання питань щодо юридичних наслідків результатів референдуму та механізмів їх впровадження в практику.

Розвиток механізмів громадської участі, зокрема через референдум, є важливим кроком у напрямку зміцнення демократії та підвищення якості місцевого самоврядування. Прийняття відповідних нормативно-правових актів, що регулюють ці процеси, є ключовим для забезпечення їх ефективності.

Також важлива підтримка місцевих ініціатив, зокрема створення умов для розвитку місцевих ініціатив та громадських об'єднань є важливим аспектом

зміцнення місцевого самоврядування та сприяння врахуванню інтересів місцевих громад. Це не лише сприяє демократизації суспільства, але й підвищує ефективність та відповідальність місцевого управління.

Важливе значення також має: надання грантів, субсидій чи податкових пільг для громадських організацій та ініціатив, які спрямовані на розвиток місцевих громад; пропонування юридичної підтримки та консультацій для громадських організацій, особливо на етапі їх формування та реєстрації; створення при місцевих органах влади громадських рад, які включатимуть представників громадських організацій та ініціатив для обговорення важливих питань; організація публічних заходів, де громадяни та представники громадських об'єднань можуть обговорювати актуальні питання та висловлювати свої думки.

У контексті підвищення прозорості та відкритості ОМС, залучення громадськості до прийняття рішень з питань управління місцевим розвитком доцільним вважаємо створення інформаційного порталу місцевого самоврядування. Для цього слід враховувати низку ключових принципів і підходів, які відображені в різних сучасних іноземних джерелах.

1. У звіті ООН під назвою «Електронне урядування для ефективного публічного управління» досліджено та проаналізовано використання цифрових технологій у публічному управлінні. Основна ідея звіту полягає в тому, що впровадження електронного урядування може значно підвищити ефективність, прозорість та відповідальність публічного управління, а також забезпечити кращий доступ громадян до публічних послуг.

Основні аспекти включають:

– Розвиток інфраструктури електронного урядування: наголос на важливості розбудови та модернізації ІТ-інфраструктури для підтримки електронного урядування.

– Покращення доступу до інформації та послуг: опис важливості забезпечення широкого доступу громадян до електронних інформаційних ресурсів та публічних послуг.

- Громадську участь та взаємодію з громадськістю: висвітлення ролі електронного урядування в залученні громадян до участі в управлінських процесах.

- Забезпечення прозорості та відкритості управління: розгляд способів, за допомогою яких електронне урядування може допомогти зробити діяльність державних органів більш прозорою та зрозумілою для громадян.

- Безпеку та конфіденційність даних: обговорення механізмів захисту інформації та забезпечення конфіденційності даних у системах електронного урядування.

- Міжнародний досвід та порівняльний аналіз: аналіз практик та стратегій електронного урядування в різних країнах.

2. «Принципи доброго управління на місцевому рівні» є документом Ради Європи, який встановлює основні принципи та стандарти для ефективного та демократичного місцевого самоврядування. Ці принципи слугують орієнтиром для місцевих органів влади щодо забезпечення відповідального, прозорого, інклюзивного та ефективного управління:

- Демократична участь: забезпечення широкої участі громадян у місцевому самоврядуванні, в т. ч. через вільні та справедливі вибори, громадські слухання, консультації та інші механізми участі.

- Прозорість та відкритість: підтримка високого рівня прозорості в управлінні, включаючи забезпечення доступу до інформації про рішення, політику та діяльність місцевих органів влади.

- Відповідальність: встановлення чітких механізмів підзвітності та відповідальності місцевих посадовців перед громадянами.

- Ефективність та результативність: прагнення до оптимізації процесів управління та використання ресурсів для досягнення найкращих результатів у наданні послуг громадянам.

- Правова визначеність та стабільність: дотримання законів та нормативних актів, забезпечення правової визначеності та стабільності в діяльності місцевих органів влади.

– Етика та чесність: дотримання високих етичних стандартів у роботі місцевого самоврядування, протидія корупції та сприяння культурі чесності та доброчесності [53, с. 155].

3. У контексті електронного самоврядування італійськими вченими було проведене комплексне дослідження на тему «Електронне самоврядування: виклики та можливості» [54], яке розглядає впровадження цифрових технологій у сфері місцевого самоврядування. Основні теми, які розкриваються у публікації:

– Підвищення ефективності управління: використання цифрових технологій для оптимізації роботи місцевих органів влади, включаючи автоматизацію процесів, зменшення бюрократії та покращення якості надання послуг.

– Залучення громадян: обговорення способів використання електронного самоврядування для забезпечення більш активної участі громадян у процесах прийняття рішень, включаючи електронні опитування, платформи для обговорення та ініціювання громадських ініціатив.

– Транспарентність та відкритість: важливість забезпечення прозорості діяльності місцевих органів влади через доступ до інформації, відкриті дані та звітність перед громадянами.

– Безпека та приватність даних: розгляд викликів, пов'язаних з захистом персональних даних та інформаційною безпекою у контексті електронного самоврядування.

– Організаційні та технологічні виклики: аналіз перешкод на шляху впровадження електронного самоврядування, включаючи потребу у підготовці кадрів, модернізації технологічної інфраструктури та організаційних змін.

4. Цікавою темою є використання соціальних медіа в місцевому самоврядуванні. Так, у праці «Соціальні медіа та органи місцевого самоврядування» [55] досліджується роль соціальних медіа у взаємодії між місцевими органами влади та громадянами. Основні аспекти, які розкриваються у публікації:

– Залучення громадян: обговорення способів, якими соціальні медіа можуть бути використані для залучення громадян до діалогу, обговорення місцевих питань та участі в прийнятті рішень.

– Комунікаційні стратегії: аналіз ефективних стратегій та підходів до використання соціальних медіа для покращення комунікації між місцевими органами самоврядування та громадянами.

– Виклики та ризики: висвітлення потенційних викликів та ризиків, пов'язаних з використанням соціальних медіа у місцевому самоврядуванні, включаючи питання конфіденційності та інформаційної безпеки.

– Практичні приклади та випадки: надання реальних прикладів та випадків використання соціальних медіа місцевими органами влади для розв'язання конкретних завдань і проблем.

– Інтеграція з іншими цифровими інструментами: обговорення інтеграції соціальних медіа з іншими цифровими платформами та інструментами, такими як інформаційні портали та системи електронного урядування.

Пропозиція створити спеціальний інформаційний портал для Ганнопільської сільської ради є дуже важливим кроком у напрямку забезпечення прозорості, доступності та відкритості місцевого самоврядування. Такий портал може стати центральним ресурсом для громадян, який надаватиме їм легкий доступ до важливої інформації. Основні переваги та характеристики такого порталу розміщені у таблиці 3.1.

На нашу думку, створення такого інформаційного порталу не тільки підвищить рівень прозорості та відкритості місцевого самоврядування, але й сприятиме розвитку довіри та співпраці між громадою та органами влади, а також забезпечить ефективніший діалог між різними сторонами.

Отже, створення інформаційного порталу місцевого самоврядування є важливим кроком у напрямку підвищення прозорості, відкритості та доступності управління для громадян. Цей портал відіграє ключову роль у сучасному місцевому самоврядуванні, надаючи громадськості інформацію про

рішення, нормативно-правові акти, регламенти та інші важливі аспекти діяльності місцевої влади.

Таблиця 3.1 Основні переваги та характеристики інформаційного порталу Ганнопільської сільської ради у контексті виконання нормативно-правових вимог щодо забезпечення відкритості і прозорості роботи ОМС

Функції порталу	Характеристика функцій
Публікація рішень та документів	На порталі будуть публікуватися всі рішення, регламенти, нормативні акти, протоколи засідань, рішення виконавчих комітетів та інші офіційні документи, що стосуються діяльності ради.
Забезпечення прозорості	Портал дозволить зробити процес прийняття рішень більш прозорим, оскільки громадяни зможуть ознайомитися з важливою інформацією в режимі реального часу.
Вчасне інформування	Швидке інформування громадськості про важливі події, рішення та ініціативи місцевої влади, що сприятиме кращому залученню громадян.
Взаємодія з громадою	Наявність зворотного зв'язку та інтерактивних функцій, таких як форуми, опитування, електронні звернення, що сприятиме активній участі громадян в місцевому самоврядуванні.
Інтеграція з соціальними медіа	Використання соціальних мереж для забезпечення ширшого поширення інформації та залучення більшої аудиторії.
Мобільна сумісність	Розробка мобільної версії порталу або додатку для забезпечення доступу до інформації з будь-якого пристрою.

Примітка: Складено автором

Використання цифрових технологій та соціальних медіа на такому порталі значно збільшує взаємодію та залучення громадян, дозволяючи їм активно брати участь у процесах ухвалення рішень та обговоренні місцевих питань. Також портал сприяє вчасному інформуванню громадян про рішення та заходи, що впливають на їхнє повсякденне життя [11].

На додаток, інформаційний портал є важливим інструментом для підвищення відповідальності та підзвітності місцевих органів влади. Шляхом забезпечення прозорого доступу до інформації про діяльність ОМС, портал допомагає зміцнити довіру між громадою та органами влади.

Таким чином, створення умов для розвитку місцевих ініціатив та громадських об'єднань є важливим кроком на шляху до створення відкритого, відповідального та ефективного місцевого самоврядування. Це не лише сприяє

залученню громадян до управління та врахуванню їхніх інтересів, але й сприяє розвитку громадянського суспільства та демократії. Для реалізації цих підходів необхідно внести відповідні зміни до національного законодавства, зокрема щодо місцевого фінансування, податкового законодавства та нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування.

### **3.2. Удосконалення нормативно-правового регулювання фінансової та організаційної автономії місцевого самоврядування**

Аналіз сутності органу місцевої влади як суб'єкта управління місцевим розвитком передбачає виділення трьох його елементів: 1) цільового управлінського впливу (вплив на об'єкт через наказ, постанову, розпорядження, завдання, координацію, стимулювання); 2) організаційного порядку (система правил і норм поведінки, зовні заданих відносно посадової особи); 3) самоорганізації (спонтанного регулювання).

Ядро механізму управління органу місцевої влади як суб'єкта управління становить цільовий управлінський вплив, що передбачає цілепокладання та цілездійснення. Іншими словами, цілі мають бути здійсненими, а всяка діяльність повинна вважатися постановкою мети. Сутність процесу управління полягає у досягненні запланованого результату. Єдність цілепокладання і цілездійснення є основою ефективності соціального управління. Тому цільовий управлінський вплив реалізується через два етапи діяльності з управління: визначення цілей-завдань і розробку технології їх реалізації.

Основними завданнями в процесі досягнення цілей є: запобігання відхиленню від мети; координація процесів досягнення різних цілей; інтеграція багатьох актів і суб'єктів діяльності за спрямуванням загальних цілей та ін.

Існують два види цільових управлінських впливів органу місцевої влади як суб'єкта управління, які відрізняються переважно за джерелом таких впливів. Управління соціальними об'єктами може здійснюватися ззовні, коли орган місцевої влади розміщений за межами самих об'єктів. Іншим видом

цільового управлінського впливу є самоврядність. Будь-який орган місцевої влади має деякий діапазон власних рішень і формує свій орган управління. У цьому сенсі всякий орган місцевої влади є самоврядною системою, тобто включає керуючу і керовану підсистеми.

Другий елемент механізму управлінського впливу представлений організаційним порядком, що складається з множини норм, цілей, традицій, функціональних зв'язків, сформованих в органі місцевого самоврядування як суб'єкті управління на період його існування.

Реалізація стратегії розвитку регіону, міста або села потребує відповідних організаційних структур органів місцевого самоврядування. У більшості муніципальних і регіональних органів влади до недавнього часу переважали традиційні ієрархічні структури. Відтворення такої моделі підкріплювалось сформованою системою бюджетного планування, містобудівними процедурами і нормами, відомчими соціально-технічними нормативами, нерозвиненою нормативно-правовою базою тощо. В її рамках працівники були орієнтовані на роботу з адміністративною вертикаллю, а не на взаємодію на рівних правах з різними місцевими співтовариствами з метою місцевого розвитку. Переваги таких структур полягають у чіткому поділі функцій, упорядкованості системи правил і стандартів, що визначають функціонування органів управління, ієрархічній співпідпорядкованості всіх ланок управління. Недоліки – жорстка регламентованість поведінки, труднощі налагодження взаємозв'язків всередині організації, нездатність до швидких нововведень.

Одна з основних тенденцій у розвитку організаційних структур полягає в тому, що зменшується кількість рівнів управління, послаблюється ієрархія. Підрозділам надається значна автономія, нові інформаційні технології дозволяють формувати високоефективні мережі взаємодії підрозділів однієї організації, а також організовувати мережі взаємодії з іншими інституціями. Організаційні структури стають більш гнучкими, вони припускають створення і функціонування тимчасових підрозділів. Усі ці тенденції зі сфери менеджменту комерційних організацій постійно проникають у державний менеджмент, у т. ч. в регіональне і муніципальне управління.

Таким чином, варто вибирати таку організаційну структуру, що відповідатиме стратегічним планам органів місцевої влади, забезпечуватиме їх ефективну взаємодію з навколишнім середовищем і досягнення поставлених цілей. Для органів місцевої влади великих муніципальних утворень можна використовувати комбінацію структур різних типів [56, с. 91–92], і це має знайти належне відображення у нормативно-правовій базі.

Третій елемент управління – самоорганізація, або інакше кажучи, спонтанні процеси внутрішньоорганізаційного, внутрішньогрупового, внутрішньокolleктивного регулювання. Механізм управління в цьому разі будується на основі взаємодії спонтанних регуляторів, які є природним продуктом функціонування соціальних систем. Якщо до цільового управлінського впливу схильні не всі соціальні процеси і явища, то самоорганізація властива будь-якій соціальній системі.

Таким чином, серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії (рисунк 3.2), які, власне, потребують належного нормативно-правового регулювання.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється лише для забезпечення законності їх дій. З питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади – місцевим державним адміністраціям.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх праві володіти і розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій та повноважень.



Рисунок 3.2 Напрями модернізації нормативно-правового базису місцевого самоврядування

Примітка: складено автором

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування реалізують певні правомочності у сфері господарювання:

- засновницькі повноваження, зокрема щодо права засновувати господарські товариства та комунальні унітарні підприємства;
- повноваження, щодо реалізації прав використання комунального майна, зокрема у відносинах: 1) використання природних ресурсів; 2) державно-приватного партнерства; 3) оренди рухомого та нерухомого майна; 4) передачі об'єктів у концесію; 5) здійснення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів та ін.;

– нормотворчі повноваження, зокрема щодо господарської компетенції органів місцевого саморегулювання у статуті територіальної громади, а також численні підзаконні нормативно-правові акти, що реалізують оренду (концесію), тощо;

– владні повноваження у сфері державного регулювання господарської діяльності;

– владні повноваження у сфері регулювання діяльності щодо використання об'єктів комунальної власності.

Зазначеним повноваженням органів місцевого самоврядування в економічній сфері у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячено цілу низку статей, наприклад, ст. 27 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку», ст. 28 «Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін» [3]. Так, названа компетенція розподілена між сільськими, селищними та міськими радами, головами цих рад, а також виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. Проте розподілу повноважень відповідно до групи організаційно-господарських, господарсько-виробничих та регулюючих повноважень, Закон не містить.

Погоджуємось з В. Возною, що ці повноваження можна диференціювати і в більш детальному форматі за результатами здійснення органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень щодо регулювання господарської діяльності:

– відносин з питань організаційно-засновницького характеру щодо створення органами місцевого самоврядування господарських товариств, а також здійснення корпоратизації комунальних унітарних підприємств;

– відносин з питань містобудування, оскільки місцеве самоврядування забезпечує створення повноцінного життєвого середовища, що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій;

– відносин з питань виконання державних програм економічного та соціального розвитку;

- відносин з бюджетно-фінансових питань та ціноутворення;
- господарських правовідносин з питань оренди земельних ділянок, на яких розташовані цілісні майнові комплекси підприємств, установ і організацій державної або комунальної власності та оренди рухомого та нерухомого майна;
- відносин з питань концесії комунального майна, концесіодавцем в яких виступають органи місцевого самоврядування;
- комплексних господарських правовідносин державно-приватного партнерства, в яких однією зі сторін згідно з відповідним законодавством можуть бути органи місцевого самоврядування [57, с. 124–125].

Аналіз господарської діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновки, що муніципальні органи виступають як механізм акумуляції коштів територіальної громади, систематично укладають численні договори щодо оренди та концесії об'єктів комунальної власності, договори у сфері громадських пасажирських перевезень та інші, пов'язані з використанням об'єктів комунального майна, що укладаються на засадах рівності сторін, на конкурсній основі та на конкурентних засадах. У такому режимі здійснюється і закупівля майна для потреб територіальної громади та інші закупівлі за кошти місцевого бюджету, що відбувається систематично, і що робить ці відносини за цілою низкою ознак схожими на господарсько-виробничі відносини. А отже, органи місцевого самоврядування за змістом своєї діяльності є активними учасниками господарських відносин.

Проаналізувавши чинне законодавство, можна стверджувати, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не наведена належна класифікація повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції.

Суб'єкти органів місцевого самоврядування саме як суб'єкти організаційно-господарських повноважень потребують для власної правової урегульованості, особливо з огляду на вимоги ст. 19 Конституції України, певної конвергенції змісту законодавчого регулювання та його апарату про місцеве самоврядування, а також господарського законодавства в єдиному

механізмі. Погоджуємось з думкою В. Возної, що для розгалуженого та дієвого правового механізму взаємодії двох галузей національного законодавства – господарського та муніципального – необхідно визнати органи місцевого самоврядування особливим суб'єктом господарської діяльності та виділити господарську діяльність таких органів в окремий інститут господарсько-правового забезпечення діяльності «органи місцевого самоврядування як суб'єкт господарських правовідносин» [57, с. 126]. Тому необхідно систематизувати і функції, і організаційно-господарські, і господарсько-виробничі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання та детальніше зафіксувати коло суб'єктів, які беруть участь у організаційно-господарських відносинах з боку органів місцевого самоврядування, в Господарському кодексі України [57, с. 126; 58, с. 130].

Як показує досвід зарубіжних країн, удосконалювати систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні варто шляхом уточнення правового статусу місцевих бюджетів; збалансування функцій, сфер відповідальності і повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування різних рівнів з їх фінансовим забезпеченням; інституціоналізації цієї системи через розвиток інститутів громадських послуг, місцевих податків і зборів, інститутів комунальної й спільної власності територіальних громад [59].

Встановлений Бюджетним кодексом України механізм фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету та закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів є недосконалим та не цілком узгоджується із законодавством про місцеве самоврядування. З одного боку, він обмежує їх права на фінансову автономію щодо створення й утримання апаратів і виконавчих органів місцевих рад для реалізації власних (самоврядних) повноважень, а з другого – унеможлиблює встановлення граничних обсягів видатків, нормативів штатної чисельності апаратів та виконавчих органів місцевих рад для виконання ними делегованих державою повноважень. Як зазначає І.Б. Стефаник, це призводить до непрозорого планування й

використання бюджетних коштів, негативно впливає на забезпечення оптимальної структури виконавчих органів місцевих рад [60, с. 81]. Тому доречно внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо розподілу джерел видатків на утримання органів місцевого самоврядування залежно від повноважень, які ними виконуються (власних чи делегованих), – відповідно за рахунок власних доходів та коштів, що враховуються при визначенні дотації вирівнювання. Крім того, як пропонує І.Б. Стефанюк, у Законі «Про місцеве самоврядування» потрібно уточнити й доповнити перелік делегованих і власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування та передбачити норму про встановлення відповідною радою структури та загальної кількості працівників таких органів, котрі забезпечують виконання делегованих державою функцій, у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, що затверджені Кабінетом Міністрів України [60, с. 81].

Для зміцнення фінансової автономії місцевих органів слід надати права самостійно встановлювати місцеві податки та збори, виходячи з потреб і особливостей регіону. Яскравий приклад розширених фінансових повноважень місцевих органів є нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування у Німеччині. Важливим аспектом німецької системи є принцип субсидіарності, згідно з яким рішення приймаються на найнижчому можливому рівні. Німецьке законодавство гарантує місцевим урядам значну автономію та право на власні доходи через місцеві податки. На нашу думку, в Україні також слід надати місцевим органам влади права самостійно встановлювати місцеві податки та збори, виходячи з потреб і особливостей регіону, забезпечуючи при цьому справедливий розподіл фінансового навантаження. Такий підхід забезпечує місцевим урядам більшу гнучкість у фінансовому плануванні та управлінні, сприяючи ефективнішому вирішенню місцевих завдань.

Крім вищезазначеного, важливо розробити справедливую процедуру розподілу доходів між різними рівнями влади та місцевими громадами. Важливо забезпечити, щоб система місцевого оподаткування була справедливою та не створювала непомірного навантаження на певні групи

населення чи бізнес. Також доцільно запровадити розробку механізмів податкових пільг та стимулів для підтримки соціально вразливих груп населення, а також для стимулювання місцевого економічного розвитку.

Розглянемо ключові елементи, які слід врахувати при розробці такої процедури, у таблиці 3.2.

Таблиця 3.2 Напрями зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування

Особливості	Опис
Врахування демографічних особливостей	<p>Населення регіону: розмір та структура населення регіону мають велике значення, оскільки вони впливають на потреби у соціальних послугах, інфраструктурі та інших важливих аспектах життя громади.</p> <p>Вікова структура: віковий склад населення впливає на потреби у освіті, охороні здоров'я, соціальному захисті тощо.</p>
Врахування економічних особливостей	<p>Рівень економічного розвитку: різні регіони можуть мати значні відмінності у рівні економічного розвитку, що впливає на їхню здатність генерувати власні доходи.</p> <p>Структура економіки: важливо враховувати структуру місцевої економіки, включаючи промисловість, сільське господарство, послуги тощо, щоб розуміти специфічні потреби та можливості регіону.</p>
Врахування інших особливостей	<p>Географічні особливості: географічне розташування, кліматичні умови, наявність природних ресурсів тощо можуть суттєво впливати на потреби та можливості регіону.</p> <p>Соціальні аспекти: соціальна стабільність, рівень освіти, здоров'я населення, наявність соціально вразливих груп тощо також мають бути враховані при розподілі доходів.</p>

Примітка: Складено автором на основі [41; 43]

У процедурі розподілу: 1) необхідно встановити чіткі та зрозумілі критерії для розподілу коштів, щоб забезпечити об'єктивність та прозорість процесу; 2) забезпечити гнучкість системи розподілу, щоб можна було адаптуватися до змін у демографічних, економічних та інших умовах; 3) важливо встановити механізми моніторингу та оцінювання ефективності системи розподілу, щоб можна було вчасно вносити корективи та покращення. Розробка справедливої та ефективної процедури розподілу доходів, яка враховує унікальні особливості кожного регіону, є ключовою для забезпечення збалансованого розвитку та задоволення потреб місцевих громад.

## ВИСНОВКИ

Динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегулювати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та його забезпечення.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло значний історичний шлях розвитку, відзначений поступовим розширенням повноважень та зміцненням ролі органів місцевого самоврядування.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства загалом без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами.

Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. У першу чергу, функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами – політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях.

Сучасні завдання місцевого самоврядування включають децентралізацію влади, ефективне управління місцевими ресурсами, розвиток місцевої інфраструктури та послуг, підвищення участі громадян у місцевому

самоврядуванні, економічний розвиток територій, інтеграцію до європейських стандартів, вирішення соціальних проблем та реалізацію екологічної політики.

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України (ст. 140), Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікованій в 1997 р.), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актах. Ці документи спрямовані на регулювання взаємодії між місцевими органами самоврядування та державними органами, визначення їх повноважень, забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування, сприяння участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні принципи побудови системи місцевого самоврядування та її складові елементи. Система місцевого самоврядування має свою внутрішню будову – структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. Загалом нормативно-правове забезпечення охоплює конституційні норми, закони, підзаконні акти, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, забезпечуючи їх компетенцію та відповідальність.

У дослідницько-аналітичному розділі нами проаналізовані ключові законодавчі документи, які встановлюють правову основу для функціонування та організації сільських рад. У розділі досліджується специфіка організаційної структури та правового статусу сільської ради, її взаємодія з місцевими громадами та державними органами, а також особливості виконання місцевих програм і надання послуг громадянам.

Нами виконано розгляд структури Ганнопільської сільської ради, її повноважень, принципів діяльності та форм взаємодії з іншими органами влади та громадянами. Також у розділі висвітлюються аспекти фінансування сільських рад та їхньої ролі у наданні муніципальних послуг. Цей аналіз важливий для розуміння особливостей практичного застосування нормативно-правових актів на місцевому рівні та виявлення потенційних проблем і шляхів їх вирішення.

У рекомендаційному розділі окреслені шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування: удосконалення законодавства, посилення прозорості і відкритості, залучення громади до розгляду і прийняття важливих рішень, зміцнення правової, організаційної та фінансової автономії.

Обґрунтована точка зору щодо доцільності нормативно-правового закріплення основ формування і розвитку в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади. Основне завдання нормативно-правового забезпечення самоврядування вбачається у посиленні акценту на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування та значущості «питань місцевого значення».

За результатами дослідження інформаційного середовища і з'ясування низки проблем у цій сфері обґрунтована доцільність створення інформаційного порталу місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється можливостям поліпшення доступності та якості інформації для громадян, підвищення прозорості та підзвітності місцевих органів влади, а також використання переваг інформаційних технологій у сучасному управлінні. Інформаційний портал може стати важливим інструментом для підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення доступу громадян до важливої інформації в умовах цифровізації.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Сьогодні інформаційні технології дозволяють формувати високоефективні мережі взаємодії підрозділів однієї організації, а також організовувати мережі взаємодії з іншими інституціями. Тому організаційні структури ОМС стають більш гнучкими, вони припускають створення і функціонування тимчасових підрозділів, і це потребує оновлення нормативно-правової бази.

Пропонується чіткіше класифікувати повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції та виділити господарську

діяльність таких органів в окремий інститут господарсько-правового забезпечення діяльності. Також доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо розподілу джерел видатків на утримання органів місцевого самоврядування залежно від повноважень.

Удосконалювати систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні варто шляхом уточнення правового статусу місцевих бюджетів; збалансування функцій, сфер відповідальності і повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування різних рівнів з їх фінансовим забезпеченням; інституціоналізації цієї системи через розвиток інститутів громадських послуг, місцевих податків і зборів, інститутів комунальної й спільної власності територіальних громад.

Таким чином, у роботі досягнута її основна мета – систематизація теоретичних положень та обґрунтування практичних рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у територіальній громаді. Зміни до законодавства, які б розширили повноваження місцевих органів самоврядування, забезпечили більшу фінансову незалежність та сприяли більш активній участі громадян у процесах управління, можуть стати ключовими кроками на шляху до створення ефективнішої та відповідальнішої системи місцевого самоврядування в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ксьонжик І.В., Потравка Л.О., Замковий В.М. Соціально-економічний розвиток територіальних громад в Україні в контексті децентралізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1843> (дата звернення: 20.01.2024).
2. Конституція України: офіц. текст. Київ. 1996. № 30. Ст. 119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. / Верховна Рада України URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 20.01.2024).
5. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 53–67.
6. Пастух К. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 1 (7). С. 195–215. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/150/144> (дата звернення: 20.01.2024).
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
8. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ: Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.
9. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник / Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. Київ: ТОВ “Софія”, 2012. 120 с.

10. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Упоряд. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2002. 100 с. URL: [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ad\\_ref\\_history\\_perspekt.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ad_ref_history_perspekt.pdf) (дата звернення: 20.01.2024).

11. Євтушенко О.Н., Лушагіна Т.В. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення: навчальний посібник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. 316 с.

12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 20.01.2024).

13. Немець Л.М., Яковлева Ю.К., Полевич І.О. Муніципальне управління: навчальний посібник для самостійної роботи студентів. Харків, 2013. 74 с.

14. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page> (дата звернення: 31.01.2024).

15. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 31.01.2024).

16. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 9 листопада 2023 р. № 3460-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (дата звернення: 31.01.2024).

17. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 31.01.2024).

18. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 26.01.2024).

19. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

20. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

21. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

22. Ганнопільська громада: офіц. веб-сайт. URL: <https://gannopilskagromada.gov.ua/> (дата звернення: 26.01.2024).

23. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с. <http://despro.org.ua/upload/14-Book-Ганущак%2021%2008%202013.pdf> (дата звернення: 26.01.2024).

24. Сарнецька Я.А. Фінансові аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування. *Ефективна економіка*. 2018. № 9. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6544> (дата звернення: 26.01.2024).

25. Трусова Н.В., Колокольчикова І.В., Полегенька М.А. Організаційно-економічний механізм розвитку сільських територіальних громад: внутрішня інтеграція та фінансова спроможність. *Ефективна економіка*. 2022. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=10021> (дата звернення: 26.01.2024).

26. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

27. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 22–40. URL: <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235383> (дата звернення: 26.01.2024).

28. Попова М.Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 54. С. 258–264. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appo1\\_2015\\_54\\_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appo1_2015_54_31.pdf) (дата звернення: 26.01.2024).

29. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*.

2015. Вип. 5. С. 39–42. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2015\\_5\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_5_11) (дата звернення: 26.01.2024).

30. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). URL: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf) (дата звернення: 26.01.2024).

31. Ковенко О.Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 2. С. 362–368. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2012\\_2\\_55](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2012_2_55) (дата звернення: 26.01.2024).

32. Морозюк Н.В., Князев Є.А. Диверсифікація як одна із складових стратегії формування самодостатності сільських територіальних громад. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес»*. 2013. Вип. 181 (1). С. 70–74. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau\\_econ\\_2013\\_181\(1\)\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_econ_2013_181(1)_12) (дата звернення: 26.01.2024).

33. Морозюк Н.В., Коробенко Р.І. Роль держави у формуванні економічного потенціалу сільських територій в умовах децентралізації. *Інтелект XXI*. 2018. № 4. С. 74–78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/int\\_XXI\\_2018\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2018_4_16) (дата звернення: 26.01.2024).

34. Маркович Л. Територіальна громада як суб’єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 2. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_2/10mliuta.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf) (дата звернення: 26.01.2024).

35. Сторонянська І.З., Пелехатий А.О. Напрямки модернізації фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи. *Фінанси України*. 2014. № 10. С. 97–108. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2014\\_10\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2014_10_10).

36. Чернов С.І., Мущинська Н.Ю. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3 (54). С. 172–177. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/03.pdf> (дата звернення: 26.01.2024).

37. Ярема Л.В., Замора О.І. Управління розвитком територіальної громади. *Ефективна економіка*. 2021. № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8914> (дата звернення: 26.01.2024).

38. Загурська-Антонюк В.Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1391> (дата звернення: 26.01.2024).

39. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26) (дата звернення: 26.01.2024).

40. Цурканова І.О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. 2012. Т. 197. Вип. 185. С. 67–70. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol\\_2012\\_197\\_185\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_197_185_15) (дата звернення: 26.01.2024).

41. Сидоренко С.В., Приходько І.П. Проблематика формування фінансового забезпечення територіальних громад сучасної України в умовах децентралізації. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2022. № 18. С. 1163–1181. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/handle/123456789/7763> (дата звернення: 26.01.2024).

42. Мінакова Є.В. Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади. *Аналітично-*

*порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 33–37. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/281225/275366> (дата звернення: 26.01.2024).

43. Солопова І.В. Європейський досвід проведення реформ системи місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. Вип. 4. Ч. 1. С. 19–23. URL: [http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part\\_1/7.pdf](http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_1/7.pdf) (дата звернення: 26.01.2024).

44. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України*. 2013. № 3–4. С. 348–355.

45. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 265–271.

46. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Право України*. 2014. № 9. С. 116–125.

47. Серьогіна С. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 107–116.

48. Батанов О. Конституційне забезпечення організації місцевого самоврядування в Україні: проблеми формування та шляхи розвитку. *Право України*. 2016. № 6. С. 60–69.

49. Батанов О. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 34–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend\\_2016\\_5-6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2016_5-6_4) (дата звернення: 26.01.2024).

50. Батанов О. Проблеми конституційної регламентації компетенції місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Право України*. 2015. № 9. С. 104–113.

51. Козак Д.А. Місцеве самоврядування: проблеми та шляхи їх вирішення. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 7–8. С. 176–180.

52. Лашкул І. Міжнародний досвід імплементації принципів доброго врядування на місцевому рівні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 154–158. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2014\\_1\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_1_45) (дата звернення: 31.01.2024).

53. Signore O., Chesi F., Pallotti M. E-government: challenges and opportunities. 2005. URL: <https://www.comune.pisa.it/doc/cm2005Italy.pdf> (дата звернення: 31.01.2024).

54. Sobaci M.Z. Social Media and Local Governments: Theory and Practice, 2015. URL: <http://surl.li/qfwym> (дата звернення: 31.01.2024).

55. Черняков О.В., Сумина О.В. Формування організаційних структур органів місцевого самоврядування. *Вісник Української академії банківської справи*. 2003. № 1. С. 91–94.

56. Возна В. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2. С. 121–129. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny\\_2015\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2015_2_15) (дата звернення: 31.01.2024).

57. Ламський М. Шляхи реформування бюджетів органів місцевого самоврядування. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2013. № 7–8. С. 127–132. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu\\_2013\\_7\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2013_7_31) (дата звернення: 31.01.2024).

58. Зайчикова В.В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.04.01 Фінанси, грошовий обіг і кредит. Ірпінь, 2003. 20 с.

59. Стефанюк І.Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 71–82. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2013\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2013_2_8) (дата звернення: 31.01.2024).

60. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 18 с.

# ДОДАТКИ