

*subsidiarity, and also between the executive authorities and local self-government on the principles of decentralization of the power;*

*the input of the mechanism of the state control over the compliance of the Constitution and laws of Ukraine, decisions of local self-governments and quality of providing public services to the population;*

*the activation of cross-border cooperation, as an important component of the international legal capacity of territorial communities and local self-governments, improvements of the theoretical principles and development of methodical recommendations concerning its development at the local level;*

*the maximum involvement of the population to adoption of administrative decisions, assistance to development of direct democracy forms, etc.*

**Keywords:** *reform of local self-government, structural reforms, functional reforms, organizational reforms, financial reforms, democratization, decentralization, subsidiarity, cross-border cooperation.*

УДК 352.07:342.553(045)

**О. М. Горашенков**

## **ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ПОЛІТИКИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті розглядаються конституційно-правові питання визначення місця та ролі органів інституційної підтримки муніципальної та регіональної політики глави держави в питаннях становленні та розвитку місцевого самоврядування та імплементації європейських стандартів локальної демократії у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.*

*Як глава держави, Президент України є найвищою посадовою особою в країні. Саме тому він наділяється повноваженнями виступати від імені України як у внутрішньому житті країни так і в міжнародних відносинах. Положення Конституції призводять до висновку, що Президент України є найвищою посадовою особою Української держави, яка має забезпечувати цілісність держави. При цьому будь-яка сучасна європейська держава є досить децентралізованою, що знаходить свій прояв у зміцненні інституту територіальних громад та здійснюваного від їх імені та в їх інтересах місцевого самоврядування, з метою, у тому числі, найповнішого забезпечення муніципальних прав членів відповідних територіальних громад.*

*Вказується, що на сучасному етапі правового розвитку інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність та діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.*

**Ключові слова:** *Президент України, глава держави, місцеве самоврядування, допоміжні органи, інституційна підтримка, локальна демократія.*

*Постановка проблеми.* Інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб,

заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.

Станом на кінець 2014 року день до таких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб слід віднести, насамперед, Адміністрацію Президента України, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Раду регіонів, Делегацію України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, місцеві державні адміністрації, Національний інститут стратегічних досліджень, Національну Академію державного управління при Президентові України та інші органи державної влади, які перебувають у взаємодії з главою держави.

Правовий статус вказаних інституцій потребує детального розгляду у сучасних умовах побудови справжньої локальної демократії та трансформаційних процесів в українському суспільстві, як з теоретичної, так і з практичної точки зору в частині визначення загальних засад їх організації та діяльності.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Слід зазначити, що у вітчизняній конституційно-правовій науці було видано достатньо праць, присвячених місцевому самоврядуванню та його окремим питанням, зокрема таких авторів, як: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, П. Ф. Гураля, Б. В. Калиновського, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинського, А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас поза увагою дослідників досі залишаються важливі питання інституційної підтримки діяльності Президента України як гаранта місцевого самоврядування в Україні, оскільки ефективна взаємодія глави держави з подібними допоміжними, координаційними, консультативними інституціональними структурами обумовлює результативність виконання Президентом його конституційних функцій у сфері подальшого розвитку місцевого самоврядування, що, у свою чергу, є одним з найважливіших питань сучасної євроінтеграційної парадигми Української держави.

*Виклад основного матеріалу.* Аналізуючи органи, що створені для інституційної підтримки муніципальної та регіональної політики Президента України як гаранта місцевого самоврядування, слід зупинитися окремо на найважливіших з них та окреслити їх завдання, функції, структуру та відповідні політико-правові можливості у процесах розбудови локальної демократії європейського зразку в нашій державі.

*Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.* Згідно Положенню Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні від 24.06.2010 р. № 723/2010 [1] (далі – Фонд) є допоміжним органом при Президентові України.

Фонд у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Європейською хартією місцевого самоврядування, іншими міжнародними договорами України з питань місцевого самоврядування, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також цим Положенням.

Серед основних завдань Фонду є: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування; забезпечення діяльності Ради регіонів у частині, що

стосується питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради; участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування; вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування; розроблення пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування; підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи.

Фонд відповідно до покладених на нього завдань: 1) бере участь у: підготовці засідань Ради регіонів та матеріалів з питань місцевого самоврядування, що вносяться на її розгляд; підготовці висновків до законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, пропозицій стосовно вдосконалення законодавства з цих питань, а також у розробленні методичних матеріалів з питань місцевого і регіонального розвитку; підготовці пропозицій щодо проектів державних програм місцевого і регіонального розвитку, реалізації заходів, передбачених такими програмами; 2) співпрацює з науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами з питань проведення науково-аналітичних досліджень щодо проблем розвитку місцевого самоврядування, готує пропозиції з питань місцевого і регіонального розвитку, проведення реформи місцевого самоврядування; 3) здійснює моніторинг розвитку місцевого самоврядування в Україні, вивчає, узагальнює та сприяє поширенню вітчизняного і міжнародного досвіду з питань розвитку місцевого самоврядування; 4) сприяє здійсненню заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; 5) співпрацює та проводить у межах своїх повноважень консультації з органами державної влади, об'єднаннями громадян щодо надання підтримки органам місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають під час їх діяльності; 6) організовує проведення та бере участь у роботі конференцій, семінарів, громадських слухань з питань узагальнення і впровадження в практику кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань розв'язання проблем місцевого самоврядування; 7) сприяє вдосконаленню інформаційного забезпечення системи місцевого самоврядування, надає консультативну допомогу органам місцевого самоврядування з питань, що належать до компетенції Фонду; 8) сприяє реалізації в Україні міжнародних програм та проектів підтримки місцевого самоврядування, бере участь у забезпеченні інформаційного супроводження таких проектів і програм; 9) забезпечує діяльність делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи та подає погоджений склад зазначеної делегації на затвердження Президентом України; 10) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розвитку співробітництва з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування, в тому числі стосовно участі українських делегацій в їх роботі; 11) здійснює в межах компетенції інші повноваження.

*Національний інститут стратегічних досліджень* (далі - Інститут), утворений Указом Президента України № 127 від 4 березня 1992 року [2]. Указом Президента України № 1158/2002 від 16 грудня 2002 року [3] Інститут підпорядковано Президентом України, визначено базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України, затверджено Статут Інституту.

Основними завданнями Інституту є: організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до

Верховної Ради України; наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; наукове супроводження здійснення Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України повноважень у сфері національної безпеки України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, воєнно-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного, екологічного розвитку України; дослідження та моніторинг регіональних аспектів суспільного розвитку; наукова експертиза проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, державних заходів соціально-політичного спрямування; публікація результатів наукових досліджень, оперативне видання матеріалів з основних напрямів наукової діяльності Інституту.

Для широкого обговорення актуальних проблем розвитку України Інститут організовує та проводить «круглі столи», конференції, семінари, до роботи в яких запрошуються провідні науковці, політики, представники органів державної влади, аналітики, незалежні експерти.

Фахівці Інституту залучаються до складу дорадчих органів, що утворюються при Президентові України, офіційних делегацій України, міжвідомчих і відомчих, урядових та інших комісій і робочих груп. Інститут підтримує і розвиває наукове співробітництво із багатьма вітчизняними та зарубіжними науковими і дослідницькими центрами.

Слід відзначити, що в структурі Інституту функціонує Відділ стратегій розвитку громадянського суспільства, основними завданнями якого є:

1. Здійснення наукових досліджень за напрямками: законодавча та нормативно-правова база громадянського суспільства в Україні: стан, напрями вдосконалення; Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та хід її реалізації; європейські стандарти функціонування громадянського суспільства та механізми їх імплементації в Україні; тенденції громадянської активності та самоорганізації українських громадян; інституціональний розвиток громадянського суспільства: напрями спеціалізації та форми діяльності неурядових організацій; участь інститутів громадянського суспільства у конституційному процесі; вплив інститутів громадянського суспільства на прийняття політико-управлінських рішень та їх реалізацію; взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства; запровадження громадянського контролю за діяльністю органів влади; стан місцевої демократії та локальної самоорганізації населення; участь інститутів громадянського суспільства у розвитку територіальних громад.

2. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України, підготовка доповіді про стан розвитку громадянського суспільства як додатку до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України.

3. Організація постійного експертного обговорення актуальних проблем формування та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у контексті впровадження європейських стандартів взаємодії органів влади з його інститутами, що передбачає проведення комунікативних заходів: науково-методологічних семінарів, науково-теоретичних і науково-практичних конференцій, «круглих столів» тощо.

Крім цього, в структурі Інституту функціонує Відділ регіонального розвитку, який хоч робить акцент у своїй діяльності на розвитку регіонів, але, ми переконані, що регіональна і муніципальна політики є взаємозалежними, і тому подібним структурним утворенням важливо спиратися та враховувати особливості муніципального розвитку в тому чи іншому регіоні.

Важливе значення в реалізації кадрової складової муніципальної політики Президента України в новітніх умовах відіграє *Національна академія державного*

*управління при Президентові України* (далі – Національна академія) – головний державний вищий навчальний заклад України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 [4] була утворена як Українська Академія державного управління при Президентові України.

Згідно «Положення про Національну академію державного управління при Президентові України» [5] Основними завданнями Національної академії є: 1) підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління», перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності осіб, призначених на політичні посади, навчання осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»; 2) підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління» за державним замовленням, на підставі договорів з юридичними і фізичними особами, а також атестація таких кадрів; 3) проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень з проблем державної кадрової політики, державного управління та місцевого самоврядування; 4) надання експертних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; 5) науково-методичний супровід розвитку системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління; 6) просвітницька діяльність; 7) організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Національна академія відповідно до покладених на неї завдань у сфері кадрової основи місцевого самоврядування: бере участь у: розробленні пропозицій щодо основних напрямів підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; розробленні вимог до змісту та обсягу освітньо-кваліфікаційного і професійного рівнів та програм навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, до науково-методичного забезпечення оцінювання професійної компетентності зазначених осіб; формуванні державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління»; формуванні вимог до змісту програм підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління», підготовці пропозицій щодо розвитку цієї галузі; розробляє типові освітньо-професійні програми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; бере участь у формуванні Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації», здійсненні професійного розвитку зарахованих до нього осіб; бере участь у розробленні: профілів професійної компетентності посад державної служби; програм іспитів (тестів) для кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; бере у межах своєї компетенції участь у підготовці проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; готує для заінтересованих органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналітичні матеріали, пропозиції з актуальних питань державної кадрової політики, державного управління і місцевого самоврядування; вживає заходів щодо оптимального поєднання навчального процесу підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління» з фундаментальними і

прикладними науковими дослідженнями з проблем державного управління; вживає заходів для налагодження взаємодії спеціалізованих вчених рад вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, щодо захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата або доктора наук із державного управління; формує бази даних про наукові, дисертаційні та експертно-аналітичні дослідження з актуальних питань державного управління, місцевого самоврядування; надає науково-методичну, інформаційну і консультаційну допомогу центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, а також вищим навчальним закладам, що належать до системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; забезпечує добір викладачів належної кваліфікації для проведення професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; залучає в установленому порядку до участі у навчальному процесі та проведенні наукових досліджень висококваліфікованих працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наукових і науково-педагогічних працівників навчальних закладів і наукових установ України та іноземних держав; здійснює за зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування експертну оцінку проектів їх рішень у частині можливого впливу на соціально-економічну і суспільно-політичну ситуацію в державі та відповідних регіонах; бере участь у науково-експертних, консультативних та інших заходах органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; у встановленому порядку вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства, зокрема, про державну службу, про місцеве самоврядування, а також з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, бере участь у роботі над проектами відповідних нормативно-правових актів тощо.

Серед випускників Національної академії 8 голів і 16 заступників голів обласних рад, 166 голови й 110 заступників голів районних рад, 118 голів міських рад [6].

*Висновок.* Таким чином, можна стверджувати, що з конституційно-правової точки зору інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність та діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.

#### **Список використаної літератури**

1. Положення Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс] : затверд. Указом Президента України від 24 червня 2010 р. № 723/2010 // Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/224>
2. Про створення Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 4 березня 1992 № 127. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127/92>
3. Питання Національного інституту стратегічних досліджень : Указ Президента України, Статут, Перелік від 16 грудня 2002 № 1158/2002. (В редакції від 8 червня 2010 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002>
4. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних

службовців [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 (В редакції від 27.01.1999 р.) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/95>

5. Питання Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21.09.2001 № 850/200 (В редакції від 25 лютого 2014 р.) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/850/2001#n34>

6. Про Національну академію [Електронний ресурс] // Національна академія державного управління при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/about.html>

Стаття надійшла до редакції 26.12.2014 р.

**О. М. Horaschenkov**

#### **THE INSTITUTIONAL SUPPORT OF THE POLICY OF PRESIDENT OF UKRAINE ON LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT**

*The article deals with the constitutional and legal questions the place and role of institutional support municipal and regional policy head of state formation and matters of local government and the implementation of European standards of local democracy in modern terms intergovernmental European integration.*

*As head of state, President of Ukraine is the highest official in the country. Therefore, it shall have the authority to act on behalf of Ukraine as the inner life of the country and in international relations. The Constitution leads to the conclusion that the President of Ukraine is the highest official of the Ukrainian state, which must ensure integrity. Thus any modern European state is quite decentralized, which finds its expression in the strengthening of local communities and carried out on their behalf and for their benefit local government, in order, including the most complete of the local rights of members of the respective communities.*

*It is claimed that at the current stage of legal development of institutional support for the policies of President of Ukraine on the development of local self-government - a mutually agreed set of activities and consultative, advisory and other subsidiary bodies and services, establishment and further coordination of which carries the President within its competence to introducing the basics of presidential municipal policy in Ukraine and ensure regular communication links with the President of Ukraine local government.*

**Keywords:** *the President of Ukraine, head of state, local government, subsidiary bodies, institutional support, local democracy.*

УДК 342.533(477)

**В. І. Топузов**

#### **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ**

*В даній статті описуються перспективи розвитку відповідальності органів місцевого управління перед громадянами і державою. Що стосується відповідальності перед громадами - то основними елементами будуть проведено звітності, систематичного контролю за діяльністю даних органів перед жителями певної громад. Робота органів місцевого самоврядування та посадових осіб повинна повністю відповідати і суперечити чинному законодавству, а за наявності даних порушень - держава своїми владними повноваженнями зобов'язане припинити дані дії. Також вказується на наявність проблем в реалізації контролю з боку громади і держави за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Підзвітність органів і*