

# СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**У статті розглянуто основні напрями державної підтримки становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Виокремлені основні функції органів державної влади щодо підтримки ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні. Визначено основні напрями подальшого розвитку та реформування місцевого самоврядування в Україні.**

**The article is considered the basic directions of the state support of local government formation and development. The basic functions of public administration of support of effective functioning of local government were under analysis. The basic directions of development and local government reforming are allocated in the article.**

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Зростання рівня добробуту громадян України, підвищення якості їх життя до європейських стандартів, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку території, ефективне використання ресурсного потенціалу регіону актуалізує проблему зростання рівня участі громадян в управлінні місцевими справами.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам формування та становлення місцевого самоврядування в Україні присвячені праці таких провідних науковців, як: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Пухтинський та багатьох інших.

## МЕТА СТАТТІ

Визначити основні напрями впливу органів державної влади на процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Розглядаючи самоврядування у контексті участі громадян у здійсненні влади як на комунальному, так і на державному рівнях, німецький вчений К. фон Штайн хотів пробудити у громадян дух колективізму і виступав за найширшу автономію комунального самоврядування від держави [1, с. 17]. Сьогодні захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою [2, с. 82]. Субсидіарність, регіоналізація та децентралізація є провідними принципами сучасної європейської політики.

Впровадження європейських принципів управління в Україні, формування територіальних громад здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення вимагає підтримки зі сторони органів державної влади місцевого самоврядування. Так, першим дієвим кроком на шляху до формування ефективного механізму державної підтримки функціонування місцевого самоврядування України було створення у 1992 році Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України [3]. Статутні завдання Фонду на стартовому етапі діяльності полягали у вирішенні проблем переходу від тра-

диційних радянських форм організації влади до загальноприйнятих демократичних форм місцевого самоврядування. Процеси економічного, політичного та державно-правового реформування поставили перед необхідністю уточнення статусу, функцій і повноважень Фонду [4]. Відповідно до Указу Президента України від 19 грудня 1995 року № 1167 Фонд змінив назву і статус. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України став центральною науково-методичною, консультативною та координуючою установою при Президентові України з питань місцевого самоврядування, основними завданнями якого на сьогодні є: надання науково-методичної та консультативної допомоги у становленні та розвитку місцевого самоврядування; координація зусиль вітчизняних асоціацій та інших організацій, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у розвиток демократичних форм і методів їх роботи та інше.

Відпрацювання моделей партнерських відносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади і суб'єктами системи місцевого самоврядування, здійснення обміну досвідом муніципальної діяльності в містах і регіонах України, обговорення проектів розвитку муніципального руху, розв'язання проблем місцевого та регіонального розвитку здійснюється в ході щорічних Всеукраїнських муніципальних слухань, які організовуються Фондом. Він фактично є містком між державою та громадянським суспільством. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України відстоює інноваційний напрям, пов'язаний із формуванням дієздатних та самодостатніх територіальних громад у контексті розв'язання проблем їх ресурсного забезпечення тощо. Головною метою його діяльності у цьому напрямі є визначення джерел та пошук механізмів використання основних та додаткових ресурсів місцевого та регіонального розвитку [5].

У 2001 році розвиток місцевого самоврядування було визнано одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України на сучасному етапі. Указом Президента України від 30 серпня 2001 року № 749 була прийнята Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, метою якої було визначено зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії;

удосконалення правових засад місцевого самоврядування; зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні; розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення [6].

З метою підвищення ефективності здійснюваних заходів у сфері місцевого самоврядування, забезпечення узгодженої співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку Указом Президента країни № 149 від 21 лютого 2008 року як дорадчий орган при Президентові України було утворено Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7]. Національну раду очолює Президент України.

Верховна Рада України як законотворчий орган має суттєвий вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні шляхом:

- здійснення законодавчої діяльності;
- призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів тощо.

У складі Верховної Ради України VI-го скликання був створений Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (Постанова ВРУ від 4 грудня 2007 року № 4-VI). До предметів відання даного Комітету були віднесені питання щодо:

- адміністративно-територіального устрою України;
- спеціального статусу столиці України та інших міст;
- місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;
- державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- виборів, референдумів та інших форм безпосереднього волевиявлення громадян;
- призначення на посади та звільнення з посад, що пов'язані з предметом відання та інше [8].

Згідно статті 41 Закону України від 16 травня 2008 року № 279-VI [9] Кабінет Міністрів України:

— спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

— вживає заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування з проектами актів Кабінету Міністрів України, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад;

— у порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

— може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції

про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;

— відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

Значний вплив на розвиток місцевого самоврядування мала Постанова КМУ від 16 травня 2007 року № 750 щодо утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Серед основних завдань Мінрегіонбуду є підготовка і внесення пропозицій щодо:

- деконцентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади;

— удосконалення механізму регулювання відносин "центр — регіони";

- адміністративно-територіального устрою України;
- поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню.

У травні 2009 року було створено Раду сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України як постійно діючий консультативно-дорадчий орган. Основними завданнями Ради є: сприяння формуванню ефективного механізму взаємодії органів виконавчої влади та сільських і селищних голів на засадах партнерства, відкритості та вироблення взаємоузгоджених позицій. Відповідно до положення про Раду сільських і селищних голів при КМУ, Рада:

- розробляє та подає органам виконавчої влади пропозиції щодо необхідності перегляду нормативно-правових актів з питань удосконалення місцевого самоврядування з метою створення сприятливих умов для його розвитку та удосконалення системи захисту прав сільських і селищних територіальних громад;

— готує пропозиції щодо удосконалення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективної їх діяльності та інше.

На сьогодні в Україні інституційним механізмом реалізації публічних інтересів територіальних громад щодо захисту конституційно гарантованого права на місцеве самоврядування є добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування (асоціації місцевих рад). Це відповідно передбачено статтею 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань) та статтею 10 Європейської хартії місцевого самоврядування (місцеві органи влади мають право на об'єднання для виконання завдань, що мають суспільний інтерес). З метою визначення правових засад організації та діяльності асоціацій, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування був розроблений проект Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" № 2477 від 14 травня 2008 року (після доопрацювання був прийнятий у квітні 2009 року).

З метою інституціоналізації ролі громадськості в процесі прийняття рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління необхідним є законодавче врегулювання таких питань, як: визначення та затвердження

реальної можливості громадськості брати безпосередню участь у вирішенні проблем бюджетного, соціального та іншого характеру, контролю розподілу коштів, виконання владою своїх зобов'язань перед населенням та інше. Відповідно до Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку, є асоціаціями органів місцевого самоврядування та їх добровільними об'єднаннями, які створюються з всеукраїнським та місцевим статусом.

До всеукраїнських асоціацій відносяться асоціації, що об'єднують більше половини ОМС відповідних територіальних рівнів. Наприклад, у 2009 році була створена Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, у вересні 2009 року Наказом Міністра юстиції України № 1567/5 було проведено перереєстрацію Асоціації міст України та громад як всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування з назвою "Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України". На виконання статутних завдань згідно із Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" Всеукраїнська асоціація:

— бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;

— готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

— представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій та інше.

Важливим моментом є визначення в Законі України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" механізму проведення консультацій між асоціаціями та органами державної влади щодо проекту закону про Державний бюджет України. Так, всеукраїнські асоціації до 15 лютого року, що передує плановому бюджетному періоду, мають подати до Кабінету Міністрів України спільні пропозиції щодо врахування місцевих і регіональних інтересів при підготовці Декларації цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період. Далі, за сім днів до подання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік на розгляд "Кабінету Міністрів України, Міністр фінансів України (його заступник або інша посадова особа за дорученням Міністра фінансів України) проводить консультації із всеукраїнськими асоціаціями. Результати консультацій оформляються протоколом і разом з проектом закону про Державний бюджет України подаються Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливий без реформування діючої системи влади та формування самодостатніх громад. Так, у липні 2009 року Розпорядженням КМУ № 900 було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування" [10]. Запропоновані В. Ющенко зміни до Конституції України створюють необхідні передумови для збалансованого та ефективного функціонування публічних органів влади на основі більш чіткого розподілу функцій і повноважень між її різними рівнями (ст. 156, 159, 161, 164, 166 та ін.); підґрунтя для реформування системи територіальної організації влади, місцевого самоврядування (ст. 3, 155 та ін.) [11].

## ВИСНОВКИ

Отже, подальшими напрямками державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні має бути визначено формування самодостатніх громад, створення механізмів, які сприяли б налагодженню тісної співпраці органів місцевого самоврядування з центральними органами державної влади. Розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує системності здійснюваних заходів. Формування ефективної системи територіальної організації влади необхідно здійснити шляхом впорядкування існуючого територіального устрою України, чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та видами публічної влади. Здійснення реформи адміністративно-територіального устрою має бути обов'язково синхронізоване з проведенням реформи місцевого самоврядування. Внесення змін до Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" дозволять забезпечити стабільну та більш ефективну роботу органів місцевого самоврядування, здійснити якісні зміни у цьому інституті публічної влади, що у свою чергу сприятиме соціально-економічному розвитку територій, підвищенню якості послуг що надаються населенню органами місцевого самоврядування.

## Література:

1. Штрімфельд Г., Шоллер Г. Комунальне самоврядування. Довідник з міжнародної термінології права та управління. Німецько-український текст. Серія V. — Т 2. — Мюнхен-Бонн, 1998. — С. 17.
2. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн. — К.:Знання України, 2005. — 148 с.
3. Указ Президента України "Про Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України" № 257 від 17 квітня 1992 року // Збірник указів Президента. — 1992. — № 2.
4. Організаційна структура та напрями діяльності Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України. — Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/10>
5. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування: збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М.Пухтинського. — К.: Атіка, 2008. — 600 с.
6. Указ Президента України "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" // Офіційний вісник України. — 2001. — № 36. — ст. 1658.
7. Указ Президента України "Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування № 149" від 21 лютого 2008 року // Офіційний вісник Президента України — 2008. — № 6. — С. 12. — стаття 292.
8. Постанова ВРУ "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання" від 4 грудня 2007 року № 4-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 51. — ст. 533.
9. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 25. — ст. 241.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування" від 29 липня 2009 р. № 900-р. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. — Заголовок з екрана.
11. Проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України". — Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/content/const\\_proekt.html](http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html). — Заголовок з екрана.

*Стаття надійшла до редакції 05.10.2009 р.*