

## РОЛЬ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Створені з перших років незалежності України, асоціації органів місцевого самоврядування посіли важливе місце у механізмі здійснення місцевого самоврядування. Сучасні політико-правові реалії функціонування системи публічної влади в Україні, які характеризуються дисбалансом у відносинах між структурами державної влади і місцевого самоврядування, вимагають від органів державної влади виробки і впровадження соціально і політично зваженої, економічно обґрунтованої муніципальної політики. У зв'язку з цим запровадження ефективних та раціональних паритетних механізмів взаємодії між органами обох форм публічної влади, забезпечення необхідної правової основи такої взаємодії набуває особливої актуальності. Залучення асоціацій органів місцевого самоврядування до формування та реалізації муніципальної політики держави сприяє демократизації публічного управління, підвищенню його ефективності, оптимальному узгодженню місцевих та державних інтересів, вірному визначенню цільових пріоритетів та більш повному забезпеченню місцевого та регіонального розвитку [5, с. 82–83].

Сучасний стан наукового дослідження механізму функціонування асоціацій є недостатнім. Окремі аспекти даної проблематики піднімалися такими науковцями, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, Н. Р. Нижник та ін. Останнім часом почали з'являтися і спеціальні наукові роботи, присвячені проблемам правового статусу, питанням діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування [6; 9; 12]. Метою цієї статті є комплексне визначення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування в процесі формування та здійснення правової політики держави у сфері місцевого самоврядування.

Асоціації органів місцевого самоврядування в Україні – відносно новий суб'єкт муніципальних відносин, сутнісні та функціонально-цільові риси якого визначають його специфіку в системі суб'єктів муніципально-правових відносин [1]. Асоціації виступають закономірним

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

проявом інтеграційних властивостей системи місцевого самоврядування, утворюються і діють лише за умов реального запровадження її самостійності. Історичні корені цих об'єднань можна віднайти у цільових союзах, товариствах земських установ, а також Всеросійських земському та міському союзах, які були створені та функціонували за дореволюційних часів. У радянський період подібних структур не існувало і не могло існувати, а з відродженням ідей місцевого самоврядування, прийняттям Закону 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» його органам було надане право з метою більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань [7].

Тривалий час асоціації органів місцевого самоврядування не мали чітко визначеного правового статусу, створювалися і функціонували на підставі норми ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що лише у найбільш загальному вигляді визначає вимоги щодо об'єднань муніципальних органів [11]. Натомість 16 квітня 2009 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України № 1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (далі – Закон) [10]. Цим було засвідчене державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконують ці інститути у розбудові місцевого самоврядування, послідовне додержання принципів демократизації публічного управління, забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів при виробці й реалізації державної політики. Разом з цим реалізація вказаного Закону виявила істотні недоліки правового регулювання та потребу подальшого удосконалення законодавчої основи діяльності цих суб'єктів на належному науково-теоретичному підґрунті, на що зверталася увага у науковій літературі [2; 8].

Активний вплив органів місцевого самоврядування на систему державної влади обумовлений в першу чергу інтегрованістю у загальну систему публічної влади, виконанням єдиного кола завдань суспільного розвитку. Він залежить від цілої низки чинників – ступеню реалізованості принципів демократичної соціальної правової держави та громадянського суспільства, розвиненості самого інституту місцевого самоврядування, концептуальних засад обраної моделі організації публічної влади, форми державного устрою, рівня політико-правової культури в суспільстві та державі та ін. Місцеві інтереси не лише зумовлюють цілісність, самостійність та якісну своєрідність системи місцевого само-

врядування, але й вимагають забезпечення достатності, ефективності та усталеності функціонування цієї системи. Вони не обмежуються локальним рівнем здійснення місцевого самоврядування та колом питань місцевого значення, віднесених до відання муніципальних суб'єктів, а спрямовані на захист і належне забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування: отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави в сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства про місцеве самоврядування, реалізацію державних гарантій матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, його судовий захист тощо.

Відповідно до ст. 1 Закону статус асоціацій органів місцевого самоврядування визначається як добровільних неприбуткових об'єднань, створених 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. Проте в частині функціонального спрямування діяльності даних суб'єктів він не повною мірою узгоджений зі ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено право не лише координації, але й безпосереднього захисту асоціаціями прав та інтересів територіальних громад. Адже й практика діяльності свідчить, що асоціації органів місцевого самоврядування виконують важливу роль у формуванні державної політики, підвищенні їх ефективності, забезпеченні стабільності конституційного ладу та здійсненні місцевого самоврядування.

Активне залучення асоціацій органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування сприяє демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально врівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління.

Асоціації надають можливість органам місцевого самоврядування, що в переважній своїй більшості далекі від «коридорів влади», мало-впливові і нездатні фінансувати кампанії впливу на органи державної

влади, бути представленими та почутими на більш високому, ніж локальний, соціально-політичному рівні. Вони, на відміну від окремих органів місцевого самоврядування, мають достатні для здійснення такого впливу ресурси – матеріально-фінансові, організаційні, інформаційні, кадрові, а також особисті зв'язки та належний рівень репутації. При цьому асоціації виконують важливу посередницьку роль між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вони, з одного боку, доводять інтереси не окремих територіальних громад, а вже опрацьовані, зкоординовані, субординовані інтереси місцевого самоврядування, а з іншого – мають можливість постійно спостерігати за їх дотриманням, своєчасно інформуючи своїх членів про стан державної політики в сфері місцевого самоврядування та в інших сферах, що зачіпають його інтереси, та застосовувати заходи упередження прийняття тих рішень, що не відповідають їм. Таким чином створюється певна система «стримувань та противаг» у сфері муніципальної політики, а асоціації залучаються до розподілу з органами державної влади відповідальності за прийняття та реалізацію управлінських рішень.

Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» вперше були визначені повноваження асоціацій, що надають можливість долучатися до процесу опрацювання, реалізації та контролю впровадження регіональної та муніципальної політики держави. Основними формами такої взаємодії виступають консультації асоціацій з органами державної влади та надання висновків по проектах з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку. Так, всеукраїнські асоціації беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, що проводяться як за ініціативою асоціацій, так і відповідних органів державної влади, надають цим органам висновки по проектам правових актів.

Центральні органи виконавчої влади проводять консультації з всеукраїнськими асоціаціями щодо: 1) проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу, а саме: а) визначення соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг; б) обґрунтування і розрахунку загального обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України для місцевих бюджетів; в) методики розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами;

г) визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами; 2) пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини; 3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів; 4) проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування; 5) питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

Але при встановленні обов'язковості вказаних консультацій, Закон не передбачає обов'язкового підписання їх протоколів представниками обох сторін (керівником органу виконавчої влади або уповноваженими представниками сторін) та подання їх разом з проектами відповідних актів, а також обов'язкової участі представників всеукраїнських асоціацій у засіданнях органів державної влади, на яких розглядаються питання місцевого і регіонального розвитку. Це є досить непослідовним і фактично зводить нанівець необхідність проведення консультацій, доцільність та ефективність означених координаційних заходів. Крім того, обсяг повноважень асоціацій органів місцевого самоврядування у сфері взаємодії з органами державної влади, на наш погляд, має бути розширений. Асоціаціям може бути надане право вносити до органів державної влади обов'язкові для розгляду пропозиції, одержувати від органів державної влади інформацію, необхідну для реалізації їх статутних цілей та завдань.

Узгоджуючи, інтегруючи місцеві інтереси та забезпечуючи їх реалізацію, асоціації органів місцевого самоврядування сприяють подоланню тих соціальних проблем, які можуть становити суттєву небезпеку для конституційного ладу держави. Нереалізованість місцевих інтересів та незадоволення потреб територіальної громади можуть призводити до протистояння між територіальною громадою та створеними нею органами, між різними територіальними громадами та (або) їх органами, а також між останніми та органами державної влади. Якщо в першому випадку маємо юридичні засоби вирішення таких проблем, то відносно інших необхідних дієвих механізмів не створено. Конфлікти між органами місцевого самоврядування та органами державної влади можуть мати різний, в тому числі й затяжний, латентний характер, але в будь-якому випадку вони становлять значну небезпеку як для місцевого самоврядування, так і для держави та суспільства в цілому.

Асоціації органів місцевого самоврядування дозволяють виявити факти соціальної напруги, встановити причини їх виникнення, ступінь загострення, визначити заходи подолання та попередження в наступному. Інформація, якою вони при цьому оперують, фактично становить відомості про наслідки того управляючого впливу, який зазнає місцеве самоврядування з боку державної влади, а співвіднесення їх з метою цього впливу надає можливість встановити причини відступу від поставленої мети. Це зумовлює роль асоціацій як каналу зворотного зв'язку, який при цьому має певні переваги за інших: по-перше, асоціації отримують інформацію «з перших рук», що підвищує її точність та об'єктивність; по-друге, вони наділені більшим ступенем довіри органів місцевого самоврядування; по-третє, асоціації мають можливість залучити до інформаційного обігу найбільш широке коло (а потенційно і всіх) органів місцевого самоврядування; по-четверте, асоціації здійснюють постійний моніторинг стану функціонування місцевого самоврядування в різних галузях управлінської діяльності; по-п'яте, вони не лише отримують інформацію, але й узагальнюють та аналізують її, в тому числі співвідносячи з досвідом зарубіжних країн; по-шосте, асоціації надають можливість вивільнити значні державні ресурси від здійснення цих задач. Така інформація, отримана органами державної влади, має важливе захисне значення та дозволяє своєчасно та доцільно корегувати параметри державного впливу. Своєчасно усунені його недоліки попереджають цілу низку несприятливих для органів державної влади наслідків, які можуть виникати через ігнорування та пряме порушення місцевих інтересів.

Важливе значення у зв'язку з вказаним набуває залучення асоціацій органів місцевого самоврядування в особі їх представників до роботи різноманітних допоміжних органів, що створюються у структурі вищих та центральних органів державної влади. Це не лише дозволяє об'єднати зусилля органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадськості та спрямувати їх на розв'язання окремих найбільш актуальних проблем суспільного розвитку, налагодити конструктивну співпрацю, але й сприяє опрацюванню більш зважених рішень, що враховують найбільш широкий спектр позицій щодо актуальних проблем громадсько-політичного та соціально-економічного розвитку, посиленню відповідальності усіх органів, у тому числі муніципальних, за впровадження прийнятих загальнодержавних рішень [3, с. 102–103].

Інформація, яку отримують, узагальнюють та аналізують асоціації органів місцевого самоврядування, має важливе значення не тільки для підвищення ефективності державного управління, але також і для забезпечення достатності та усталеності системи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування виступають одночасно і як носії, і як зацікавлені в отриманні іншої необхідної їм для ефективного функціонування інформації суб'єкти. Здатність сприймати, зберігати, переробляти та передавати інформацію, є важливою умовою забезпечення ефективності зв'язку як компонентів в межах системи, так і системи в цілому з оточуючим її середовищем, оскільки така інформація несе в собі той управлінський вплив, який примушує систему змінюватися для здійснення певних дій. Функціонування місцевого самоврядування, як складного соціально-політичного інституту, спричиняє циркуляцію чисельних інформаційних потоків, що виникають в процесі як внутрішньо-системної взаємодії елементів місцевого самоврядування, так і взаємодії системи в цілому з оточуючим її середовищем [4, с. 109].

Необхідна органам місцевого самоврядування інформація внаслідок різноманіття тих завдань, які стоять перед ними, має широкий за своїм джерелом та змістом характер. Забезпечення достатнього інформаційного потоку з відносно великою швидкістю його оновлення є складним завданням, яке потребує застосування чималих матеріально-технічних, комунікативних, організаційних, кадрових ресурсів, що не завжди під силу окремим органам місцевого самоврядування. Проте воно ефективно виконується асоціаціями, які не лише забезпечують своїх членів об'єктивно необхідними відомостями з фінансово-економічних, політичних, соціально-культурних та інших питань, але й утворюють організаційне «поле» інформаційного взаємообміну членів об'єднання, взаємодії їх з іншими суб'єктами інформаційних відносин, а також сприяють встановленню на їх основі прямих контактів співробітництва в економічній, соціально-культурній, науково-просвітницькій та іншій сферах діяльності. Відтак асоціації органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у налагодженні міжмуниципального співробітництва, інформаційному забезпеченні, консультативно-експертному супроводженні діяльності своїх членів, підготовці та підвищенні кваліфікації муніципальних кадрів.

Окремий напрям роботи асоціацій становить міжнародне співробітництво. В межах його забезпечуються використання міжнародних важе-

лів впливу на розбудову місцевого самоврядування в Україні, вивчення досвіду функціонування інститутів місцевого самоврядування, механізмів розв'язання проблем місцевого розвитку, встановлення двостороннього соціально-економічного та науково-технічного партнерства органів місцевого самоврядування України та інших країн.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що актуальність функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування визначена часом – формування та реалізація правової політики держави у муніципальній сфері потребує консолідованих зусиль державних органів, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій та громадськості. При цьому роль асоціацій органів місцевого самоврядування має особливий характер, що вимагає належного законодавчого забезпечення діяльності цих суб'єктів.

### Література:

1. Бодрова І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2003. – Вип. 5. – С.35–44.

2. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні / І. І. Бодрова // Теорія і практика правознавства. – Х.: Б.в., 2012. – Вип. 1(2). – С.60–70.

3. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х.: Право, 2012. – Вип. 23. – С.94–105.

4. Державне управління: теорія і практика / За ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 109.

5. Крушановський С. Асоціації органів місцевого самоврядування України як елемент децентралізованої системи влади // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2 (12). – С.79–83. с. 82–83

6. Крушановський С. І. Інституціональна місія асоціацій органів місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 12. // <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=661>

7. О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении: Закон Украинской Советской Социалистической Республики от 7 декабря 1990г. // Ведом. Верхов. Совета УССР. – 1991. – №2. – Ст.5.

8. Оленковська Л. П. Нормативно-правове забезпечення діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні // [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13olpmsu.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13olpmsu.pdf)



9. Полтавець В. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва // ефективність державного управління. – 2013. – вип. 37. – С.295–299.

10. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009р. № 1275-VI (з наст. змін. та доп. ) // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст.534

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР (з наст. змін. та доп. ) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.

12. Сало І. С. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях – К. : НІСД, 2011. – 39 с.

**Болдирєв С. В.<sup>1</sup>**

## **ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Органи державної влади, місцевого самоврядування і громадські об'єднання є самостійними елементами політичної системи суспільства, кожен з яких має власну структуру, принципи організації та діяльності. Вони є самостійними у вирішенні питань, що належать до їх компетенції, і водночас мають тісну взаємодію. Зокрема, демократична держава усіляко підтримує незалежність громадських об'єднань, які у свою чергу допомагають державі вирішувати завдання соціально-економічного і культурного характеру, беруть участь у формуванні органів публічної влади тощо.

На сьогодні важливим напрямком діяльності держави є якісна зміна її взаємовідносин із громадськими об'єднаннями. Це завдання впливає із зобов'язань України перед Радою Європи і Європейським Союзом [3; 7; 8]. Насамперед, мова йде про переорієнтацію діяльності держави від прямого керівництва громадськими об'єднаннями до сприяння реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання у по-

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого