

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**Асоціації органів місцевого
самоврядування в системі узгодження
інтересів на національному, регіональному
та локальному рівнях**

Аналітична доповідь

Київ 2011

*При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

Сало І. С., к. політ. н.

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

У доповіді проаналізовано передумови та чинники формування асоціацій органів місцевого самоврядування, правові засади їх діяльності та узагальнено досвід їх функціонування після ухвалення Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». На основі проведеного аналізу запропоновано внести корективи в нормативно-правове забезпечення діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами державної влади.

Зміст

Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях	4 - 11
Висновки та рекомендації	11 - 15
Додаток 1. Передумови формування та чинники виникнення асоціацій місцевого самоврядування в Україні	16- 26
Додаток 2. Правові засади діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування	27 - 30
Додаток 3. Узагальнені дані про діяльність всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів національного, регіонального та локального рівнів (Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад, Національний конгрес місцевого самоврядування).	31 - 38

Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях

Актуальність проблеми

Функціонування політичної системи України впродовж років незалежності виявило основні проблеми в сфері розвитку місцевого самоврядування та забезпеченні взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ОМС). Як зазначають вітчизняні фахівці [1, с. 191], непослідовність державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування мала наслідком:

- невизначеність правосуб'єктності територіальної громади та її співвідношення з населенням, державою;
- нечітке розмежування функцій, повноважень, відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- суперечливість у визначенні статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад;
- забезпеченні охорони громадського порядку, захисту основних та «локальних» прав членів територіальної громади.

На даний момент також цілком виразно окреслились сфери виникнення конфліктів між органами різного територіального рівня, різних гілок влади та різного виду органів публічної влади, які часто протистоять один одному [2, с.195 – 197]:

- центр – регіон – населений пункт;
- орган законодавчої влади – Президент України - органи виконавчої влади;
- органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування;
- представницькі органи місцевого самоврядування – їх виконавчі органи, тощо.

Ще одним джерелом перманентних конфліктів в зазначеній сфері є:

- проблема реформування земельних відносин;
- розмежування державної та комунальної власності;
- встановлення меж населених пунктів.

Незважаючи на підходи до вирішення зазначених проблем або їх неврахування в процесі формування та реалізації напрямів державної політики, передусім у сфері державного будівництва та розвитку місцевого самоврядування, можуть не лише суттєво гальмувати їх реалізацію, а й спричинити ескалацію зазначених конфліктів, дестабілізувати соціально-політичну та економічну ситуацію в країні. В цьому контексті зростає інтерес до оцінки потенціалу асоціацій ОМС у вирішенні зазначених проблем та врегулюванні прогнозованих конфліктів, передусім у сфері розвитку місцевого самоврядування та взаємодії його органів з органами державної влади.

Розвиток місцевого самоврядування спрямовано на підвищення ефективності публічно-владних структур субнаціонального рівня що, зазвичай, передбачає проведення децентралізації та посилення повноважень ОМС. За цих обставин виникає потреба координації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на міжнародному, національному та регіональному рівнях, що зазвичай забезпечується асоціаціями ОМС.

Асоціації ОМС зокрема є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні, причому в країнах ЄС ця форма участі практикується не лише всередині країн, а й на міжнародному рівні. Наприклад, європейська спільнота для забезпечення переговорного процесу застосовує т.зв. відкритий метод координації (ВМК). Його сутність полягає в обмеженні функцій наднаціональних органів влади функцією стратегування та контролю за дотриманням узгоджених і прийнятих всією інтегрованою спільнотою домовленостей [3, с. 123 – 127]. Він застосовується як інструмент досягнення високого ступеня взаєморозуміння, співробітництва між країнами ЄС, передачі досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, які є спільними для тих чи інших країн ЄС. З огляду на це, окремі дослідники оцінюють ВМК як елемент «доброго врядування», котрий є зразком для європейського управління, де

застосовується принцип діалогічності як основа для проведення переговорів, що знімає гостроту проблеми «дефіциту демократії» в політико-адміністративній системі ЄС.

Дослідники [4, с. 44] вважають, що асоціації ОМС є носіями суттєвого потенціалу у налагодженні системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, крупного, середнього і дрібного бізнесу, наукової і освітньої сфер, що є необхідною складовою забезпечення ефективності політики територіального кластероутворення. Багато хто з дослідників відзначає, що в сучасних умовах конкурентні переваги створюються і в основному використовуються на регіональному рівні [5, с. 44]. Таким чином, проведення кластерної політики в умовах ринкової економіки що розвивається повинно передбачати скоординовану роботу по створенню адекватних умов кластероутворення на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Досягнення балансу інтересів органів місцевого самоврядування за участі асоціацій органів місцевого самоврядування має також додаткові позитивні ефекти – горизонтальний тип відносин, властивий інституту асоціацій органів місцевого самоврядування формує в учасників асоціації норми колективної поведінки, вироблення моделей колективних дій, створює умови для прояву довіри між ними. Ці чинники є важливими складовими соціального капіталу, необхідного для ефективного співробітництва.

Значущість розвиненої мережі асоціацій органів місцевого самоуправління виходить за межі оцінок соціально-економічної та політичної ефективності, оскільки вони здатні забезпечувати соціальну солідарність. Суспільна єдність, згуртованість громадян є ресурсом розвитку та вагомим фактором впливу на різні аспекти стану справ у країні, зокрема, її конкурентоспроможність у світовому просторі. Ігнорування інтересів (у т.ч. економічних) регіональної спільноти, місцевих громад, обмеження державою прав, компетенцій, ресурсної бази місцевого самоврядування може призвести до порушення соціальної солідарності та як наслідок – втрати громадянами довіри до влади, підтримки її дій і намірів. Разом із тим, суспільна підтримка,

своєю чергою, також є потужним ресурсом розвитку, до того ж – необхідним з точки зору легітимності дії влади. На міжнародному рівні фактор наявності/відсутності суспільної підтримки зовнішньополітичних (у т.ч. зовнішньоекономічних) кроків національних лідерів враховується досить жорстко та є одним із чинників міжнародного іміджу як національних лідерів, так і держави.

Асоціації місцевого самоврядування в процесах формування та реалізації державної політики

В Україні місцеве самоврядування є відносно самостійним інститутом влади, організаційно відокремленим від системи державних органів [6]. Тому проблема взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ОМС) посідає особливе місце серед проблем, пов'язаних зі становленням і розвитком місцевого самоврядування. Однак, арсенал методів та інструментів взаємовпливу органів державної влади та ОМС є асиметричним попри те, що інтереси територіальних громад мають статус публічно-правових, а в основі формування інституційних форм взаємодії ОМС з органами державної влади за ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» лежить принцип поєднання державних та місцевих інтересів в процесі реалізації територіальними громадами права на самоврядування [9].

Впродовж періоду становлення політичної системи України усталились такі форми взаємодії органів державної влади та ОМС, які умовно можна назвати «взаємодія, ініційована згори»: робочі групи, комісії; консультативно-дорадчі органи при органах державної влади. Попри їх безперечну необхідність, їм властива певна обмеженість, яку здатні доповнити форми взаємодії «ініційовані знизу». Передовсім йдеться про добровільні об'єднання ОМС, в підґрунті консолідації яких лежать чинники соціально-економічного та політичного порядку.

В новітній час історично перші спроби взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування формувались по-перше, в досить складних соціально-економічних умовах зрушень в усіх сферах суспільного життя; по-

друге в умовах значної лібералізації суспільно-політичного життя і перших спроб консолідації ОМС у відстоюванні своїх інтересів та інтересів територіальних громад. Саме на цьому етапі сформувались певні тенденції самоорганізації на субнаціональному рівні організації публічної влади, під впливом яких нині перебігає процес консолідації ОМС: передусім йдеться про домінування горизонтальних форм між-елітної взаємодії на місцевому та регіональному рівні; функціонуванні асоціацій ОМС у форматі «політичних клубів», та про відчутний вплив географічного чинника на процеси консолідації регіональних еліт.

Правові засади діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування.

Асоціації ОМС в Україні пройшли тривалий шлях розвитку. Перші з них виникли впродовж перших років державної незалежності країни і продовжують свою діяльність донині – з трьох сучасних всеукраїнських асоціацій ОМС, дві – Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (АМУ) та Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (УАРОР) є майже ровесницями української незалежності. Перша була заснована в 1992 р. під назвою Асоціація Рад народних депутатів міст України базового рівня, друга – в 1991 р. під назвою Асоціація поріднених міст України.

Впродовж цього часу значних змін також зазнало нормативно-правове підґрунтя регламентації діяльності асоціації ОМС [7]. Нині воно визначається Конституцією України та Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про асоціації органів місцевого самоврядування», як відповідно до положень «Європейської хартії місцевого самоврядування» закріпили за ОМС право на об'єднання і співпрацю як всередині своєї країни, так і на міжнародному рівні.

Правове визначення статусу асоціацій ОМС (всеукраїнські, регіональні, місцеві) стало системоутворюючим чинником процесів інституціонування взаємодії органів публічної влади в країні: всеукраїнські асоціації взаємодіють з

центральними органами державної влади, відповідно місцеві асоціації – з місцевими органами державної влади.

Належить також відзначити, що визначення статусу, цілей завдань та повноважень асоціацій ОМС положеннями Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» по-перше, засвідчує виконання Україною зобов'язань перед Радою Європи, оскільки відповідає положенням «Європейської хартії місцевого самоврядування»; по-друге, чинить позитивний вплив на забезпечення відповідності діяльності ОМС декларованим ними цілям.

Визначення предмету, засад, форм та процедур взаємодії асоціацій ОМС з органами державної влади відповідає принципу поділу влад, оскільки обмежує втручання кожного із суб'єктів взаємовідносин у сферу компетенції іншого, та водночас забезпечує дієвість принципу відповідальності за схвалювані рішення. Разом із тим, є певні проблемні зони регулювання взаємодії ОМС з органами державної влади – чинним законодавством не гарантується обов'язкове досягнення компромісу для ухвалення нормативно-правових актів, що зачіпають права і законні інтереси територіальних громад.

Підсумовуючи можна зазначити, що в основному, нормативно-правові підвалини для утвердження системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування сформовано, однак низка положень потребує вдосконалення.

Діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів.

Забезпечення ефективності реалізації стратегічного курсу країни – її модернізації, потребує не лише нормативно-правового та організаційного забезпечення координування діяльності органів державної влади та ОМС, але й інституційного забезпечення консолідації їх зусиль. Політико-правовими засадами їх взаємодії є: статус органів державної влади та місцевого самоврядування як складових конституційної системи влади народу; певна умовність виділення кола питань місцевого та загальнонаціонального значення;

роль обох видів влади в забезпеченні інтегративної властивості соціальної системи. Відтак, в умовах концентрування зусиль на реалізації стратегічного курсу держави – її модернізацію, потреба взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування набуває особливої значущості як механізм узгодження національних інтересів із суспільно значущими інтересами територіальних громад.

За спрямуванням діяльності асоціації ОМС мають двоїстий характер – представника ОМС та лобістських структур з просування їх інтересів, які консолідувались у форматі відповідних асоціацій: міст; обласних та районних рад; сільських та селищних рад [8]. Участь в узгодженні інтересів національного регіонального та локального рівнів можлива і у визначеному нормативно-правовими приписами форматі, і у вигляді неформальних практик.

Всеукраїнські асоціації консолідували у своєму складі політичні еліти місцевого/регіонального рівнів практично в усіх регіонах України, які завдяки акумулюванню ресурсів (матеріальних, людських, бізнесових, соціального капіталу) здатні чинити значний вплив – як офіційними, так і неофіційними каналами, на перебіг політичних процесів в країні, передусім в питаннях здійснення регіональної політики, та політики в сфері розвитку місцевого самоврядування. Помітні спроби формування мережевої взаємодії у форматі включення до структури асоціації фахових громадських об'єднань та партнерства з міжнародними громадськими об'єднаннями політико-економічного спрямування (АМУ). В цьому контексті привертає увагу також факт, що кожна з трьох всеукраїнських асоціацій зарезервувала можливість розширити межі своїх впливів шляхом залучення до свого складу місцевих та регіональних асоціацій ОМС інших поселенських типів.

В перспективних завданнях діяльності, оприлюднених на веб-сайтах, асоціації декларують формат та спрямування взаємодії з органами державної відповідно до нормативно-правових актів, що регламентують їх діяльність в цій сфері, та своїх статутів. Однак досить виразним є визначення пріоритетом у взаємодії з органами державної влади налагодження персональної взаємодії з

представниками органів державної влади, передовсім профільних комітетів Верховної Ради України, профільних міністерств Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

В оприлюднених асоціаціями звітах (передусім АМУ) про результати діяльності в нормативно-правовій сфері переважають такі формати роботи, як звернення, участь, зустрічі, обговорення і водночас відсутня докладна інформація про врахування органами державної влади цих пропозицій, результатів експертних оцінок. Це свідчить про переважно декларативний характер наряду діяльності асоціацій, що значною мірою спричинено незавершеністю формування правової бази – ані Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», ані Регламент Кабінету Міністрів України не приведено у відповідність із Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» всупереч його перехідним положенням.

Утворення Національного конгресу місцевого самоврядування (НКМС) за типом так званої «парасолькової організації» виявляє тенденцію консолідації асоціативного руху в Україні. Однак, нинішній стан активності НКМС дозволяє припустити, що це проект на перспективу.

Підсумовуючи зауважимо, що на даний момент з трьох асоціацій найбільш потужною в сенсі територіально структури, матеріально-технічних ресурсів та соціального капіталу є АМУ. Перебуває в досить динамічному стані відновлення та акумуляції ресурсів УАРОР. ВАССР, як впливає з аналізу інформації, розміщеної на її веб-сайті, зазнає певних труднощів із забезпеченням фінансування статутної діяльності.

Висновки та рекомендації

На підставі здійсненого аналізу можна констатувати, що в Україні продовжується процес інституціоналізації системи узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях.

Серед асоціацій ОМС провідну роль відіграють Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнська

асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад. Їх функціонування носить організаційно-інституційний легалізований характер. Окрім цього, відповідно до статутних положень вони здатні забезпечувати залучення до взаємодії на загальнодержавному рівні широкого кола органів місцевого самоврядування, що містить значний потенціал в забезпеченні легітимності державної політики як на етапах її формування і реалізації. Завдяки формату об'єднань в асоціації, які можуть акумулювати значні ресурси, органи місцевого самоврядування отримують змогу представляти та захищати спільні інтереси місцевого самоврядування на регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

Інформаційна складова процесу взаємодії асоціацій з органами державної влади, для останніх фактично становить «канал зворотного зв'язку» за яким надходять відомості про наслідки управлінських впливів, що зазнає місцеве самоврядування з боку державної влади. Цінність цього каналу визначається його достовірністю, точністю та об'єктивністю, масштабністю та економністю для державного бюджету. Це дозволяє вчасно вносити корективи у здійснюваний політичний курс, запобігати опору з боку органів місцевого самоврядування/територіальних громад та уникати несприятливих наслідків в реалізації державної політики.

Взаємодія асоціацій органів місцевого самоврядування з органами державної влади на всіх рівнях ставить високі вимоги до рівня фахової підготовки представників органів місцевого самоврядування. Це чинить позитивний вплив на формування штату висококваліфікованих фахівців передусім в органах місцевого самоврядування. Підтримка постійного діалогу також виконує пояснювальну функцію щодо державної політики в процесі формування і ухвалення рішень, чим забезпечує легітимність державної політики на регіональному та місцевому рівнях.

Також належить зазначити, що передбачене Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» проведення консультацій органів державної влади з асоціаціями органів місцевого самоврядування передбачає

участь у консультаціях членів виконавчого органу асоціації та в разі необхідності визначених ними експертів. Це формує попит на експертне супроводження ухвалення рішень в царині місцевого самоврядування та взаємодії його асоціацій з органами державної влади, що призводить до формування стійкого попиту на експертів з проблем місцевого самоврядування з високим кваліфікаційним рівнем та більш тісну взаємодію органів місцевого самоврядування з аналітичними центрами, в тому числі і недержавними. Тобто відбуватиметься інтелектуалізація політики на регіональному та місцевому рівнях.

Разом із тим, аналіз діяльності трьох всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування показує, що залучення представників державної влади до участі у різних комунікативних заходах, на яких спільно обговорюються законопроекти та концепції реформування і за результатами яких приймаються резолюції, публічні звернення до центральних органів влади в основному носять декларативний характер. Організаційно-правові важелі впливу з боку асоціацій органів місцевого самоврядування на досягнення балансу інтересів є недостатніми. Це спонукає асоціації визначати пріоритетами в своїй діяльності налагодження особистих контактів з представниками органів державної влади. Тобто, зберігається тенденція неформального лобювання інтересів місцевого самоврядування в органах державної влади.

На підставі здійсненого аналізу також можна дійти висновку, що асоціації органів місцевого самоврядування національного рівня за своїм статусом і структурною побудовою є організаціями – «парасольками», оскільки вони включають до своєї структури асоціації органів місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівнів, які функціонують на певних автономних засадах. Така структурна побудова має як певні переваги – дозволяє консолідувати ресурси для ефективної реалізації політики відстоювання власних інтересів, так і недоліки – в українському політикумі консервуються умови збереження патронатно-клієнтельних відносин.

В питаннях нормативно-правового регулювання діяльності асоціації органів місцевого самоврядування, як видається, не приділено достатньої уваги забезпеченню прозорості щодо джерел та порядку фінансування асоціацій, не передбачено публічної звітності за використання коштів. Так за статутами всеукраїнських асоціацій, окрім фінансування з державного бюджету, членських внесків, добровільних пожертвувань, передбачається можливість отримувати фінансування/майно від фізичних та юридичних осіб без будь-яких обмежень. Однак, члени асоціацій, за їх статутами, є представниками органів місцевого самоврядування – тобто носіями однієї з видів публічної влади. Суперечність полягає в тому, що за законом «Про асоціації органів місцевого самоврядування» вони можуть виступати лобістами, передусім інтересів місцевих/регіональних бізнес-еліт. Не забезпечує також прозорості та контролю процесам формування та витрачання коштів Закон України «Про доступ до публічної інформації», ст. 15 якого зобов'язує оприлюднювати інформацію про структури та обсяг порядок та механізми витрачання лише бюджетних коштів [9].

Підсумовуючи зазначимо, що дієвим механізмом забезпечення результативності процесів формування та реалізації державної політики, легітимації її результатів є залучення наявного потенціалу асоціацій ОМС. Разом із тим, з метою коригування низки зазначених проблем в сфері взаємодії органів державної влади з асоціаціями ОМС та функціонування самих асоціацій вважаємо доцільним запропонувати:

1. Привести у відповідність до вимог перехідних положень Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» Закону України про «Регламент Верховної Ради України» та Регламент Кабінету Міністрів України, передусім щодо обов'язковості надсилання проектів нормативно-правових актів, що торкаються питань місцевого самоврядування, для узгодження інтересів асоціаціям органів місцевого самоврядування (Регламент Кабінету Міністрів України (гл. 2, § 52, п.2) [10]; Закон України про «Регламент Верховної Ради України» (ст. 93, п. 4, [11]).

2. З метою оприлюднення позицій зацікавлених сторін та забезпечення збалансованого підходу в процесі ухвалення нормативно-правових актів внести певні зміни в Закони України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»:
- а) визначити обов'язковим наявність протоколу обговорення нормативно-правових актів, що торкаються інтересів місцевого самоврядування, за участю асоціацій органів місцевого самоврядування, який додається до законопроекту чи проекту іншого акта (ст. 18, п. 2);
 - б) визначити обов'язковим запрошення представників всеукраїнських асоціацій до участі у засіданнях органів державної влади, присвячених розгляду питань, що торкаються інтересів органів місцевого самоврядування (ст. 18, п. 3);
3. В контексті боротьби з корупцією доповнити Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування» положеннями про обов'язковість щорічного оприлюднення в офіційних ЗМІ та виданнях асоціацій інформації про майно асоціацій та шлях його придбання; обсяги та джерела коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб у вигляді спонсорської допомоги, добровільних пожертв, подарунків тощо; видатки асоціацій впродовж бюджетного року.

Вказані заходи сприятимуть 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 і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування.

Додаток 1. Передумови формування та чинники виникнення асоціацій місцевого самоврядування в Україні

Ідея Дж. Міля щодо залучення населення в управління є нині однією з основ концепції розвитку місцевих спільнот [12, с.80]. Органи місцевої влади повинні за Дж. Міллем, формуватися і функціонувати на основі тих самих принципів, що і органи центральної влади, а також принципу спільності місцевих інтересів. Даний принцип згідно з Міллем означає, що оскільки кожна місцевість має свої специфічні спільні інтереси, то в кожному виборчому окрузі і кожному місті має існувати власний парламент, який займається вирішенням локальних справ [13, с.80].

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалося декілька наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин з державою. Саме сукупність концепцій, теорій про місцеве самоврядування, його походження, форми та методи взаємодії з людиною, суспільством та державою становлять базову ідейну та наукову основу муніципальної влади. Сформульовані в науці загальнометодологічні положення мають пряме відношення до вітчизняної науки муніципального права, яке знаходиться у стадії формування та має доленосне значення для цивілізованого становлення та розвитку муніципальної влади – публічної влади територіальних громад. Але останнє (муніципальне право) має ініціювати розвиток концепцій та стратегій розвитку самих територіальних громад, без чого немає їх антикризового розвитку [14, с.81]. Тому ідейні засади місцевого самоврядування та концептуальний розвиток територіальних громад, по-перше, нерозривно пов'язані, по-друге, презентують механізми одночасного регулювання: політична, соціологічна, економічна, психологічна та правова модель територіальної громади та муніципальної влади повинні взаємодіяти в єдиному режимі [15, с.81 - 82]. Можна зазначити, що сучасні теорії муніципальної влади мали суттєвий вплив на муніципальне будівництво нашої країни. Передусім йдеться про громадівські та державницькі теорії. Вони

істотно вплинули на зміст відповідних положень Конституції України 1996 р. Так за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Конституції, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого самоврядування та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах, а населення районів та областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Водночас чимало важливих положень Конституції написано в дусі державної теорії. У них послідовно проведено ідею, що корені місцевого самоврядування – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, тобто за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». На користь державної теорії «працює» і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ міст.

Також державницький підхід проводиться у профільному Законі про місцеве самоврядування. Якщо в Конституції територіальна громада фіксується як первинний суб'єкт муніципальної влади, то в Законі закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії – якщо територіальна громада буде нездатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування (а хто це буде визначати залишається не відомим), то воно здійснюватиметься під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така законодавча можливість фактично нівелює конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, фактично усуває її на другий план у вирішенні питань місцевого значення [16, с.130].

Однією з характеристик місцевого самоврядування як специфічного виду публічної влади є його особливе місце в системі інститутів конституційного ладу та політичній системі суспільства, що свідчить про те, що у країні поряд з інтересами особи і держави визнаються та гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси, які пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. При цьому муніципальні інтереси розглядаються не як підпорядковані державними, а як рівноправні. Виступаючи як основа конституційного ладу, місцеве самоврядування охоплює своїми інститутами майже всі аспекти демократичної організації місцевого життя, дає можливість раціональним способом децентралізувати багато функцій державної влади, перенести прийняття рішень із усіх питань місцевого життя в територіальні співтовариства, стимулюючи тим самим активність громадян і забезпечуючи їхню реальну причетність до таких рішень [17, с.222 – 222].

Ще одна особливість місцевого самоврядування як специфічного виду публічної влади є особливості щодо обсягу, діапазону та правової природи об'єктів свого впливу, значна частина яких не характерна для інших правовідносин. Основними суб'єктами локальної діяльності територіальних громад є передусім питання місцевого значення, тобто питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади.

Як зазначає вітчизняний науковець О.В. Батанов, більшість сучасних учених уникають характеристики основних ознак територіальної громади [18, с.301]. Здебільшого ці проблеми розглядались зарубіжними науковцями. Так, наприклад, Р. Патнем вважає, що основною характеристикою «ком'юніті» є наявність соціальної свідомості, колектив авторів під керівництвом Д. Барнса визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені. Тобто в зарубіжній літературі налічується п'ять підходів до вивчення спільнот: якісний підхід описує спільноту як місце; екологічний підхід передбачає вивчення спільноти

як певної спільності у природно-географічному просторі; етнографічний підхід передбачає вивчення спільноти як певного способу життя з акцентом на описі загальних культурних характеристик, культурного простору, а не тільки демографічних або географічних параметрів; соціологічний підхід розглядає спільноту як соціальну систему; економічний підхід вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств та підприємств, описує професійний склад населення та робочі місця тощо. У вітчизняних концепціях розвитку територіального колективу більшість визначень містять посилання на географічний район (територію), спільноту (населення) та соціальну взаємодію [19, с.301 - 307]. Водночас, незважаючи на відмінності у тлумаченнях більшість учених визнають наявність таких характерних ознак територіальних громад як населення, його суб'єктний склад, територію, соціальну взаємодію, економічну правосуб'єктність, наявність системи місцевих традицій та соціально-зумовлених інтересів усередині місцевого співтовариства [20, с.307].

Тобто людина (громадянин України, іноземець та ін..) з її досвідом, професійними навичками, правами і свободами соціалізована у процес самостійного, під свою відповідальність, розв'язання власних проблем та колективних проблем територіальної громади, членом якої вона є, виступає домінантною ланкою механізму місцевого самоврядування та першоосновою муніципальної влади.

В цьому контексті, як свідчить історія, японці зробили правильний вибір шляху відродження своєї країни. Його ключова особливість – розвиток економіки через людину, через турботу про її добробут, але не в суспільстві загалом, а там, де безпосередньо проживає та функціонує людина: у кожній територіальній громаді, на кожному підприємстві з опорою на власну корпоративну культуру. Саме тому локальні громади, корпоративний дух були запроваджені у кожний колектив, була розроблена регіональна політика відродження, розвитку її соціальної інфраструктури та використані сучасні технології (насамперед соціальні) з тим, щоб «підняти» особистість, реалізувати її потенціал. Саме людський «вимір» реформ, спираючись на

передові досягнення японського муніципального та регіонального менеджменту, забезпечили «японське диво», «вибух енергії багатьох».

Однією з найбільш характерних ознак територіальних громад як суб'єктів муніципальної влади є свідома участь жителів – членів територіальних громад в управлінні своїми справами, зумовленість їх діяльності не тільки індивідуалізуючи ми, а й об'єднуючими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків та форм соціальної практики; функціонування на основі колективних та індивідуальних форм муніципальної діяльності для забезпечення спільних інтересів місцевих жителів та вирішення питань місцевого значення.

На думку Батанова О.В. [21, с.332 – 333] основними об'єктами локальної діяльності територіальних громад та муніципальної влади є передусім питання місцевого значення, тобто питання (справи), які виплавають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади. Отже, як зазначає М. Баймуратов, шляхом конституційної регламентації місцевого самоврядування обмежено етатизм держави, зафіксованої її обов'язки щодо децентралізації та деконцентрації владних повноважень [22, с.115].

Основними суб'єктами муніципально-правових відносин, на думку В. Погорілка є влада народу; державна влада; права, свободи й обов'язки людини й громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції (напрями і види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інформація, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо [23, с.24 – 25].

Загалом об'єктами локальної діяльності територіальних громад та муніципальної влади є передусім питання місцевого значення, тобто питання (справи, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади ґрунтується на певних політико-правових засадах.

По-перше, відповідно до конституційних положень вони є складовими конституційної системи влади народу [24, с.11].

Важливою інтегральною ознакою територіальної громади також є наявність системи соціально-зумовлених інтересів. Інтерес (потреби жителів – рушійна сила муніципальної влади є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування. Публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових інтересів. Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з другого – забезпечення цілісності, стійкості та нормального розвитку системи місцевого самоврядування. Це офіційно визнані інтереси, які мають підтримку держави та правових захист. Отже, публічний інтерес соціальної спільності, задоволення якого слугує неодмінною умовою, гарантією її існування та виникнення.

Усі члені територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому аксіоматично, що «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації». Як Становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують у її межах природним шляхом міцний громадський порядок та створюють умови для ефективного управління таким об'єднанням.

Зокрема, муніципальні права особи – члена територіальної громади базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси території; інтереси територіальної громади; інтереси конкретного жителя – члена такої громади.

Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість – член територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження територій, викликаними децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів» [25, с.321 – 322].

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола питань, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. На практиці такий стан справ значно ускладнює проблему розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування та державної влади.

По-третє, і державна влада, і місцеве самоврядування забезпечують інтегративну властивість соціальної системи, що має за мету підтримку її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації політичної системи. Від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність в державі [1, с. 223].

Дослідження підстав, форм та методів впливу системи державної влади на місцеве самоврядування доволі повно представлені у вітчизняній науці. Зокрема, виокремлюється три групи методів державного впливу на місцеве самоврядування:

- 1) програмування, нормативно-правового регулювання, координації, інформування, методичного інструктування, кадрового забезпечення, матеріально-фінансового забезпечення, гарантування (властиві в рівній мірі періодам як становлення, так і стабільного його функціонування);

- 2) заснування первинних суб'єктів місцевого самоврядування, реєстрація статутів територіальних громад, наділення як власними, так і делегованим повноваженнями (властиві здебільшого періоду становлення

місцевого самоврядування та відбиває значення центральних органів державної влади в запровадженні системи місцевого самоврядування);

3) здійснення зворотного зв'язку – судовий захист місцевого самоврядування, контроль за здійсненням делегованих повноважень, застосування санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Такий підхід дозволяє визначити особливості державного впливу в залежності не лише від того, чи знаходиться місцеве самоврядування на етапі становлення чи стабільного функціонування, але й надає можливість комплексно простежити позитивні та негативні наслідки цього впливу.

Разом із цим об'єктивно обумовленим є і активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Правове підґрунтя такого впливу полягає у визначенні статусу інтересів територіальних громад як публічно-правових, та визначенні принциповою засади поєднання інтересів державних та локальних у реалізації права на самоврядування територіальними громадами [26]. Місцеві інтереси в цьому випадку спрямовуються на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави в сфері місцевого самоврядування, оновлення законодавства з питань організації місцевого самоврядування, реалізацію державних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, судовий захист місцевого самоврядування тощо.

Реалізація зазначеної групи місцевих інтересів здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування за допомогою як організаційно оформлених механізмів, так і тих, що такого оформлення не знайшли. До них представленість в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування; право звернення до органів державної влади; неформальні впливи.

Практикуються також такі форми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування як: робочі групи, комісії (постійно діючі / тимчасові / сформовані для вирішення якогось часткового питання). В цьому

форматі взаємодії базовими структурами є самі органи державної влади і місцевого самоуправління, які можуть взаємодіяти безпосередньо. Наприклад, для вирішення питань, що не виникають систематично, тобто часткові і вирішувані разово. Для вирішення цих питань є сенс створити спільні тимчасові робочі групи чи комісії.

Для вирішення питань, що потребують постійної взаємодії, робочі групи і комісії можуть формуватись на постійній основі.

Перелічені механізми взаємодії можна визначити як «взаємодія за ініціативою згори». Разом із цим об'єктивно обумовленим є і активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Вирішення питань у форматі прямої взаємодії видається процесом необґрунтовано трудомістким і не завжди ефективним, оскільки в більшості випадків проблемні зони функціонування органів місцевого самоврядування можуть співпадати, доцільним є раціоналізація ухвалення рішень, зокрема в питаннях узагальнення та систематизації проблем, і формування інституційної системи ухвалення цих рішень. В цьому контексті становлять інтерес асоціації органів місцевого самоврядування, що за ст. 15 Закону України утворюються органами місцевого самоврядування «з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад» [8]. і ставлять за мету участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування.

В підґрунті консолідації зусиль органів місцевого самоврядування та їх об'єднань лежить низка чинників соціально-економічного та політичного порядку:

- потреба в узгодженні позицій з ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого та регіонального розвитку;
- зростання впливу органів місцевого самоврядування та їх асоціацій на процеси державотворення;
- розбудова економічних і соціальних відносин у державі;

- розгортання транскордонного співробітництва та вплив європейського досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та їх об'єднань на наддержавному рівні;
- ефективне використання обмежених ресурсів для надання послуг населенню.

В Україні вже діє розгалужена мережа зазначених об'єднань, між якими є різниця з погляду їх суспільної ролі, поставлених завдань, організаційно-правових можливостей, історичної генези [27, с. 59 – 89]. Нині існуючі створені за:

1. територіальним принципом – регіональні, міжрегіональні, всеукраїнські та міжнародні асоціації;
2. за статусом членів асоціації – асоціації міських, селищних, сільських рад; асоціації районних у містах рад;
3. за характером діяльності:
 - а) громадсько-політичні (представництво інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування у взаєминах з органами державної влади, сприяння інституціональному розвитку місцевого самоврядування, координація діяльності органів місцевого самоврядування);
 - б) соціально-економічні асоціації (координація зусиль органів місцевого самоврядування з питань розроблення та реалізації проектів і програм соціально-економічного розвитку регіонів).

Однак, існує ще один малодосліджений вітчизняною наукою аспект діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, зумовлений їх історичною генезою в Україні. Інституційне виділення місцевого самоврядування в пострадянський період спричинило зміни у схемах між-елітної взаємодії. Впродовж перших років функціонування політичної системи України проблеми виявились не лише щодо взаємодії елітних груп по вертикалі, але і по горизонталі. Первинно під впливом домінування в структурі консолідації локальних еліт зовнішніх чи внутрішніх чинників, сформувалось

модель горизонтальної інтеграції муніципальних утворень яку умовно можна назвати як «інтеграція знизу». Вона ініціювалась керівництвом органів місцевого самоврядування в пошуках спільного виходу зі складної, передусім економічної ситуації, захисту прав органів місцевого самоврядування, а почасти і їх керівництва від тиску органів державної влади [28, с. 190 – 191]. Це сприяло встановленню неформальних, дружніх практик між членами більш чи менш формалізованого об'єднання. А саме об'єднання набувало ознак «політичного клубу».

Подальша генеза об'єднань, а пізніше асоціацій органів місцевого самоврядування відбувалась під впливом вже існуючих у внутрішній організації асоціацій формальних і неформальних практик. Це створило підстави для виокремлення відмінностей між асоціаціями:

- за змістом діяльності – акцент на політику чи економіку; постановка стратегічних завдань чи вирішення поточних питань;
- за внутрішньою організацією діяльності – формальні/неформальні практики; моделі «політичного клубу» чи «формального утворення».

Додаток 2. Правові засади діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування

Відповідно до міжнародних правових актів, передусім ст. 10 «Європейської хартії місцевого самоврядування» [29] в кожній державі повинно бути визнано право органів місцевого самоврядування вступати в будь-яку асоціацію для захисту і досягнення своїх спільних інтересів і право вступати в будь-яку міжнародну асоціацію органів місцевого самоуправління. Стаття розглядає питання про право органів місцевого самоуправління на об'єднання і співпрацю на трьох різних рівнях: між собою всередині своєї країни з конкретних питань, в рамках асоціацій місцевих влад (і право вступати в міжнародні асоціації місцевих влад) і органами місцевого самоврядування в інших країнах.

Асоціації органів місцевого самоврядування є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державою через обраних депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Така практика поширена не лише всередині країн ЄС, але і наднаціональному рівні [30, с.3]. Наприклад, європейська спільнота для забезпечення переговорного процесу застосовує так званий відкритий метод координації, сутність якого полягає в обмеженні ролі наднаціональних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені і прийняті всією інтегрованою спільнотою, та контролі за дотриманням досягнутих домовленостей. Він застосовується як інструмент досягнення високого ступеня порозуміння, співробітництва між країнами ЄС, передачі досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, які є спільними для країн ЄС.

Оскільки Хартія не зачіпає питання правових та/чи інституційних засобів втілення в життя цих принципів, то їх закріплення в нормах національних законодавств відбувається з урахуванням країнової специфіки правової системи, культурних та історичних традицій. В Україні ці положення «Європейської хартії місцевого самоврядування» закріплені передусім, в Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Так, закріплене в ст. 35

Конституції України право громадян на об'єднання в громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення своїх законних інтересів конкретизоване в ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як право органів місцевого самоврядування об'єднуватись в асоціації та інші форми добровільних об'єднань. Існуючі донедавна лакуни в законодавчій базі щодо легітимних механізмів посередництва між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, узгодження їх рішень в 2009 р врегульовано Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [31].

Статус асоціацій органів місцевого самоврядування

За цим Законом асоціації є добровільними неприбутковими об'єднаннями, створення яких ініційовано 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» (ст. 1).

Статус асоціацій визначається по-перше, за територіальним принципом – об'єднання більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів мають статус всеукраїнських, об'єднання трьох і більше органів місцевого самоврядування мають статус місцевої (ст. 2, 3).

Належить зазначити також, що передбачена Законом форма колективного членства є досить гнучким механізмом забезпечення консолідації зусиль асоціацій органів місцевого самоврядування як шляхом заснування спілок (ст. 6), так і входження на правах колективного члена в склад асоціації вищого рівня. (ст. 4, п. 3).

Повноваження асоціацій органів місцевого самоврядування, визначені в III Розділі Закону можна умовно поділити на два блоки:

Перший блок визначає напрями і форми діяльності щодо своїх членів: задоволення та захист інтересів територіальних громад, розв'язання спільних проблем; обмін досвідом; методична правова та інформаційна допомога;

підготовка та перепідготовка посадових осіб, підвищення їх кваліфікації; допомога у підготовці проектів нормативних документів та програм.

Другий блок містить перелік повноважень у взаємодії з органами державної влади в питаннях, що стосуються місцевого і регіонального розвитку: здійснює експертизу нормативно-правових актів; подає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України; бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм законів України тощо.

Деталізуються засади, форми і процедура взаємодії з органами державної влади в Розділі IV Закону «Засади взаємодії з органами державної влади». Виходячи зі ст. 18 цього Закону асоціації органів місцевого самоврядування мають статус консультативно-дорадчих. До їх повноважень належить участь у консультаціях та ініціювання проведення консультацій з питань, що стосуються нормативно-правової регламентації діяльності органів місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Так асоціації зі статусом всеукраїнських беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади; місцеві асоціації та регіональні відділення всеукраїнських асоціацій беруть участь відповідно з місцевими органами виконавчої влади та відповідно до статусу (всеукраїнські/регіональні) надають висновки органам державної влади відповідного рівня.

Предметом консультацій органів державної влади з асоціаціями органів місцевого самоврядування відповідно Закону визначено:

- державний бюджет та бюджетний процес в питаннях соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг;
- міжбюджетні трансферти у видатках Державного бюджету для місцевих бюджетів та розподілу між місцевими бюджетами;
- проекти загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів, державних соціальних програм, реалізація яких покладена на органи місцевого самоврядування;

- питання підготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

Місцеві асоціації та регіональні відділення всеукраїнських асоціацій мають відповідні повноваження в межах своєї компетенції щодо місцевих органів виконавчої влади. Асоціації також можуть ініціювати проведення з місцевими органами виконавчої влади консультацій з інших питань, що стосуються інтересів територіальних громад відповідного регіону.

Правові основи взаємодії асоціацій органів місцевого самоврядування та органів державної влади окрім Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про асоціації органів місцевого самоврядування» визначаються також Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Регламентом Кабінету Міністрів України. Однак, в зазначених документах не передбачена обов'язковість досягнення погодження інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування. Із текстів документів також не слідує обов'язковість укладання протоколів за результатами консультацій, чи участі в засіданнях органів державної влади органів місцевого самоврядування щодо питань місцевого і регіонального розвитку.

Додаток 3. Узагальнені дані про діяльність всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів національного, регіонального та локального рівнів

(Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад та Українська асоціація районних та обласних рад, Національних конгрес місцевих самоврядування).

Формальним початком формування та діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні можна вважати ухвалення Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. Однак, як зазначають вітчизняні науковці, право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації носило декларативний характер в зв'язку з його правовою і процесуальною невизначеністю. Складна соціально-економічна ситуація в країні на початку 90-х спонукала керівництво країни до активізації реформ з метою виходу з економічної кризи. Делегування повноважень з управління державним майном Дніпропетровській, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям, заходи зміцнення економічних основ самоврядування міст України, заходи, спрямовані на розвиток співробітництва прикордонних областей України та Росії, передбачені указами Президента України в 1993 – 1994 рр. [10, с. 189] мали наслідком організацію координаційних структур у вигляді асоціацій органів місцевого самоврядування.

Вже на початкових етапах інтеграції органів місцевого самоврядування в країні впродовж 1992 – 1996 рр. окреслились дві тенденції консолідації, які донині зберегли свою актуальність – інтеграція за географічним принципом та чинниками економічного характеру, та на ґрунті пріоритетів загальнонаціонального характеру. В межах першої тенденції утворювались такі асоціації як Асоціація шахтарських міст Донбасу, Асоціація придністровських міст України, Асоціація сприяння діяльності місцевим Радам і об'єктам

індустрії Південного Сходу України та ін. В межах другої тенденції формувались такі загальнонаціональні асоціації як Асоціація демократичних рад народних депутатів України і демократичних блоків в Радах з метою створення громадянського суспільства в Україні та зміцнення її державності; Асоціація рад народних депутатів міст України базового рівня (сучасна АМУ), Асоціація районних і міських Рад задля вирішення актуальних проблем самоврядування в умовах не сформованості в країні єдиних підходів до становлення комунальної і регіональної політики.

Ухвалення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 р. та «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. на разі завершило процес унормування діяльності вже існуючих асоціацій. І відповідно до нинішніх нормативно-правових вимог, в Україні функціонують три асоціації органів місцевого самоврядування з всеукраїнським статусом: Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (АМУ), Українська асоціація районних та обласних рад (УАРОР), Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (ВАССР) та утворена ними асоціація під назвою Національних конгрес місцевому самоврядування (НКМС).

Порівняльний аналіз діяльності всеукраїнських асоціації впродовж звітного періоду 2009 - 2010 рр. за положеннями їх статутів дозволяє дійти таких висновків:

1. Членство, склад та структура. Кожна з асоціацій об'єднує в своєму складі органи місцевого самоврядування певного рівня - міські, районні у містах ради, асоціації органів місцевого самоврядування зазначеного рівня (АМУ); районні, обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві асоціації (УАРОР); сільських, селищних ради та асоціацій органів місцевого самоврядування (ВАССР). Однак, дві норми, що присутні в статутах кожної організації – право вступу асоціацій місцевих рад та колективне членство, створюють для кожної з асоціацій додаткові можливості розширення свого складу.

Географічно і УАРОР, і АМУ представлені у всіх 24 областях України та в АР Крим, однак АМУ сформована і діє мережа регіональних відділень у всіх 25 регіонах. УАРОР не розміщує інформації про сформованість регіональних відділень – лише про істотне розширення членства в асоціації районних рад, формування 8 нових та вступі 2 нових колективних членів [32]. Значно менш розгалужена мережа відділень сформована ВАССР - регіональних (11) та районних (45).

2. За персональним складом представництва. В усіх трьох асоціаціях пріоритет членства, передусім, мають керівники органів місцевого самоврядування – мери міст або голови рад відповідного рівня.

3. Мета, завдання та повноваження, визначені в статутах. Кожна з асоціацій їх сформулювала чітко відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». В кожному статуті присутні також три умовних блоки завдань та повноважень, орієнтовані на:

1. захист та задоволення інтересів органів місцевого самоврядування відповідно рівня самоврядування, розв'язання спільних проблем, обміну досвідом та створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування;

2. взаємодія з органами державного влади у сфері законотворення: експертні оцінки проектів нормативних актів, пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування;

3. зовнішньополітичні контакти: налагодження взаємодії з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн та їх асоціаціями, міжнародними організаціями.

Окрім зазначених, додатково:

- АМУ займається захистом інтересів органів місцевого самоврядування – не членів асоціації, бере участь у розробленні загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого та регіонального розвитку;

- УАРОР бере на себе повноваження щодо створення умов для ефективної реалізації норм Конституції та Законів України з питань місцевого самоврядування; здійснення благодійницької діяльності, спрямованої на задоволення потреб територіальних громад-членів асоціації;
- ВАССР сприятиме налагодженню взаємодії з органами державної влади у процесі узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

4. Джерела надходження коштів та формування майна. Найбільш стислий перелік джерел надходження коштів визначено в статуті ВАССР. Це передусім, членські і благодійні внески та пожертви, добродійні пожертви, міжнародна технічна допомога.

АМУ та УАРОР окрім джерел, визначених ВАССР, називають сплату вступних внесків, цільових внесків з відрахувань з бюджетів членів асоціацій; спонсорських внесків; добровільних пожертвувань, подарунків, безкоштовну передачу об'єктів, доходи від інтелектуальної власності.

АМУ, окрім зазначеного, в переліку джерел формування майна називає ще державні субсидії, спадщину, надходження в порядку компенсації вартості отриманих послуг, що утримуються за рахунок коштів органів місцевого самоврядування; пасивні доходи, дивіденди, страхові виплати та відшкодування та роялті.

Всі асоціації приймають кошти та майно від фізичних та юридичних осіб та можуть бути власниками майна, необхідного для матеріально-технічного забезпечення статутної діяльності.

В статутах асоціацій визначено порядок внутрішньої звітності та контролю за її використання відповідно до Закону України «Про Асоціації органів місцевого самоврядування».

З аналізу інформації, розміщеної на веб-сайті ВАССР, можна припустити, що в асоціації є відчутний брак коштів на забезпечення статутної діяльності, оскільки останнє рішення правління, оприлюднене на сайті, присвячене проблемам забезпечення фінансової підтримки діяльності [33]. Сайт

функціонує в економному режимі – оновлюється лише рубрика «Останні новини».

5. Партнерські відносини. Офіційна інформація представлена лише на веб-сайті АМУ, яка є партнером громадського об'єднання «Українсько-німецький форум» (УНФ) [34]. Головою правління форуму є народний депутат України, президент Української спілки промисловців та підприємців України Кінах А.К. Метою діяльності УНФ є розбудова політичних, економічних та культурних відносин України та Німеччини; сприяння встановленню ділових контактів між підприємцями та промисловцями обох країн. Керівництво УНФ входить до складу української частини українсько-німецької Групи високого рівня з питань економічного співробітництва (ГВР). Правління та члени УНФ – народні депутати України, є членами Міжпарламентської змішаної комісії з питань торговельно-економічного співробітництва, що дозволяє здійснювати спільно – німецькими партнерськими організаціями і фондами системну співпрацю по механізмам державно-приватного партнерства.

На веб-сайтах УАРОР та ВАССР інформація про партнерів відсутня.

6. Оприлюднення звітів про діяльність за 2009 – 2010рр. здійснено лише на веб-сайтах АМУ та ВАССР.

У звіті АМУ інформація подана досить повно і за структурою відповідає її статутним цілям, завданням і повноваженням. Представники асоціації брали активну участь у консультаціях з Президентом України (2 робочі зустрічі), Головою Верховної Ради України (2 робочі зустрічі), Прем'єр-Міністром України (9 робочих зустрічей). Представники АМУ увійшли до складу Ради Регіонів, консультативно-дорадчого органу, створеного в 2010 р. Указом Президента України. До здобутків віднесена також участь у законотворчому процесі на всіх етапах проходження законопроектів в парламенті та парламентських комітетах Законів України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки»; 3 парламентських слуханнях; 6 комітетських слуханнях та лобіювання зняття з розгляду

Верховної Ради України законопроектів, що торкаються прав територіальних громад. Також представники АМУ брали участь у засіданнях Верховної Ради України та її комітетів, Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, колегій центральних органів виконавчої влади; в робочих групах, комісіях тощо утворених Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади тощо [35].

Утворена в 2009 р. ВАССР впродовж звітнього періоду окрім внутрішньо організаційних питань; підготувала експертні висновки і пропозиції до 15 законопроектів та 20 підзаконних актів, що надсилаються для узгодження центральними органами виконавчої влади відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»; налагоджувала взаємодію з центральними органами виконавчої влади, насамперед шляхом їх особистої участі в обговоренні проблем галузевого розвитку на засіданнях колегій зазначених органів влади. 8 членів Правління Асоціації включено до складу колегій центральних органів виконавчої влади [36].

На веб-сайті УАРОР інформація за звітний період не оприлюднена. Виходячи з аналізу змістовного наповнення веб-сайту, передусім щодо діяльності керівних органів асоціації, УАРОР впродовж звітнього періоду зосереджувала свою діяльність на вирішенні внутрішніх проблем – в рубриці «Рішення» подано лише перелік та анонс заходів. Непрямим підтвердженням є посилання на зниження активності асоціації впродовж останніх років [14], розміщена в рубриці «Про асоціацію», що містить коротку інформацію про УАРОР.

7. Перспективні напрями діяльності оприлюднені лише на сайті АМУ і містять три блоки:

1) налагодження ділових стосунків та співпраці з профільними робочими органами Верховної Ради України, центральними органами виконавчої влади, Адміністрацією Президента України та Секретаріатом Кабінету Міністрів України;

2) лобіювання прискореного прийняття Законів України «Про внесення змін до Конституції України», проектів законів України «Про внесення змін до

Закону України «Про місцеве самоврядування» «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»;

3) координація взаємовигідної співпраці з Всеукраїнськими асоціаціями в рамках Національного Конгресу місцевого самоврядування України; міжнародна співпраця з міжнародними організаціями та фондами з метою розробки та реалізації спільних проектів та заходів, пошуку альтернативних джерел фінансування; інформаційно-організаційне забезпечення діяльності, орієнтоване на підтримання комунікаційних зв'язків між членами асоціації; поширення інформації про Асоціацію в органах виконавчої влади; забезпечення присутності в науково-аналітичному дискурсі та впливу на його формування [17].

На веб-сайтах двох інших асоціацій – УАРОР та ВАССР пріоритетні напрями діяльності на 2011 р. не висвітлені.

Помітним є прагнення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до консолідації зусиль. В січні 2010 р. вони заснували Національний конгрес місцевого самоврядування (НКМС). В Угоді, підписаній суб'єктами-засновниками, основною метою діяльності НКМС визначено забезпечення спільної діяльності, «спрямованої на формування державної регіональної політики, удосконалення територіальної організації влади», а підґрунтям необхідності співпраці визнана потреба узгодження позицій органів державної влади та органів місцевого самоврядування з ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого і регіонального розвитку.

Завдання, які ставить перед собою НКМС, спрямовані зокрема, на поєднання місцевих і державних інтересів, розширення і зміцнення впливу місцевого самоврядування на законодавчий та нормотворчий процес, забезпечення координації зусиль місцевих та регіональних влад під час формування державної регіональної політики в Україні, удосконалення територіальної організації влади. Шляхом подання пропозицій щодо зміцнення місцевої демократії, удосконалення територіальної організації влади, розвитку міжбюджетних відносин, захисту інтересів територіальних громад, органів

місцевого самоврядування та їх посадових осіб, нарощування кадрового потенціалу місцевого самоврядування, визначення шляхів імплементації в українське законодавство рішень.

Попри те, що з часу заснування НКМС пройшло вже 1.5 р. на даний момент його веб-сайту не створено. Інформація про його активність носить епізодичний характер і зазвичай дотичний до діяльності асоціацій-засновників.

-
1. Батанов О.С. Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. Баймуратов М.О. – К. : - Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
 2. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія / за заг. ред. В.Є Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
 3. Єшкілев В. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку /Упоряд.: І. Підлуська та ін. - К. : Фонд «Європа ХХІ», 2003.
 4. С.А. Степанова, Д.Е Махновский. Государственное участие в формировании и реализации кластерной политики: российский и зарубежный опыт // Государственное регулирование экономики. – 2010. - № 6. – с. 44
 5. С.А. Степанова, Д.Е Махновский. Государственное участие в формировании и реализации кластерной политики: российский и зарубежный опыт // Государственное регулирование экономики. – 2010. - № 6. – с. 44.
 - 6 Див. додаток 1.
 7. Див. додаток 2.
 8. Див. додаток 3.
 9. Закон України Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 10. Постанова Кабінету Міністрів України «Регламент Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 11. Закон України «Про регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 12. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
 13. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
 14. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
 15. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
 16. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
 17. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
 18. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.

-
19. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
20. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
21. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
22. Баймуратов М.О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Київ, 17 – 20 жовтня 2000 р.). – К., 2000. - с.
23. Муніципальне право України: Підручник / за заг. оед. В.Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького.
24. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: Монографія / Відп. ред. Тодика Ю.М. – Львів: ПФІС, 2005. – 208 с.
25. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010, - 656 с.
26. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
27. Омельченко О.О., Пітцик М. в. Роль асоціацій міст України, інших об'єднань органів місцевого самоврядування у становленні місцевої демократії, захисту прав та інтересів територіальних громад // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування / За ред. В. В. Кравченка. Наук.-практ. посіб. К.: Атіка, 2003.
28. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: Монография. – Одесса: «Юридична література», 2003. – 248 с.
29. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
30. Конкурентоспроможність регіонів України: Стан і проблеми (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 4 (98).
31. Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування» № 1275 – 17 від 16.04.2009. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
32. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської асоціації обласних та районних рад. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://alau.com.ua>
33. «Про необхідність фінансової підтримки діяльності Асоціації». Рішення правління ВАССР за № 50 від 19.08.2010 // Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад. Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.vassr.org.ua/>
34. Громадське об'єднання «Українсько-німецький форум». Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.unf.org.ua/ua>
35. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/>
36. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.vassr.org.ua/>