

УДК 352/353

**В.В. Толкованов**кандидат юридичних наук, доктор публічного права,  
голова Національного агентства України з питань державної служби**РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ  
В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті розглянуто актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу виконання Україною своїх зобов'язань як держави – члена Ради Європи визначено пріоритетні напрями співробітництва із цією міжнародною організацією в галузі розвитку місцевої та регіональної демократії.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, європейська інтеграція, реформа місцевого самоврядування, європейські інструменти в галузі місцевого та регіонального розвитку, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

**I. Вступ**

Розвиток місцевого самоврядування визначено одним з пріоритетів державної політики України. Завершення конституційної реформи зумовлює перерозподіл повноважень не тільки на центральному, а й на місцевому рівні. Ідеться, насамперед, про передачу більш широкого кола функцій, повноважень та ресурсів фінансових і матеріальних від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Є абсолютно зрозумілим, що подальшу реалізацію політики децентралізації в Україні варто розглядати саме в контексті європейського вибору України. Одним з основних завдань реформи системи місцевого самоврядування має стати досягнення європейських стандартів у галузі місцевого та регіонального розвитку, а також практичне впровадження основних європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку в українську практику.

Останніми роками науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування приділяють значну увагу. Так, серед вітчизняних та зарубіжних науковців, які досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід відзначити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Кампо, В. Князева, В. Куйбіду, О. Молодцова, В. Мамонову, Т. Пахомову, М. Пухтинського, В. Рубцова, О. Руденко та ін. Однак сьогодні з урахуванням пріоритетності курсу на інтеграцію України до європейського співтовариства потребують подальших досліджень питання європейських інструментів у галузі місцевого розвитку, а також їх імплементації в Україні.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є розгляд актуальних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції.

**III. Результати**

Одним з визначних пріоритетів державної політики України є здійснення суттєвих інституційних змін, трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування відповідно до кращих міжнародних (європейських) практик і стандартів [4]. Водночас слід наголосити, що Україна є органічною та невід'ємною частиною Європи, тому питання впровадження економічних, соціальних і політичних перетворень в Україні потрібно розглядати в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів та методів роботи, у тому числі в галузі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування [7].

Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду, із широким залученням міжнародних програм та експертів.

Важливим чинником розвитку національного законодавства та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави в міжнародних конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для всіх країн європейського континенту правові стандарти. Досягнення більшого єднання між країнами – членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів [5]. Серед них чільне місце посідають такі документи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої й регіональної демократії:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (була відкрита для підписання в 1984 р.), яка спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як

основного елементу демократії. Вона є моделлю для впровадження демократії на місцевому рівні. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" було ухвалено 15 липня 1997 р. Верховною Радою України. Хартія набула чинності на території України 1 січня 1998 р.

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, яка була підписана в 1980 р., визнає за місцевими й регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 р.

3. Рамкова конвенція про захист національних меншин була відкрита для підписання в 1995 р. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами й загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає в інших країнах. Закон України "Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин" було ухвалено 9 грудня 1997 р. Верховною Радою України.

4. Європейська хартія регіональних мов та мов меншин спрямована на збереження й захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне й соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 р.

5. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні встановлює принципи, що гарантують іноземним громадянам, що постійно проживають на території відповідної держави, ширші громадянські та політичні права, у тому числі прав брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

6. Європейська хартія міст, яка була прийнята Радою Європи в 1992 р. у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають у європейських містах. Вона є практичним посібником з питань міського управління й регулює такі питання, як: умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст і безпека на вулицях. У

2004 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії міст.

7. Європейська хартія щодо участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, яка була прийнята Радою Європи в 1992 р. у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя й заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії участі молоді в суспільному житті на місцевому й регіональному рівнях.

8. У 2000 р. було ухвалено Європейську конвенцію про природні ландшафти, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному й міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи [6].

Слід також зазначити, що Рада Європи продовжує роботу з розширення та вдосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадження ефективних систем управління на місцевому й регіональному рівнях. Її мета – побудова спільної Європи на принципах дотримання прав людини, верховенства права та демократії [9].

Під час вступу до Ради Європи, що об'єднує сьогодні 47 держав-членів, 9 листопада 1995 р. Україна з метою дотримання ст. 3 Статуту Ради Європи, взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. За існуючою практикою своєї діяльності, Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами – членами організації взятих на себе зобов'язань. За результатами ознайомлення з існуючою в Україні ситуацією щодо місцевої та регіональної демократії представники РЄ підготували відповідну доповідь, яку було представлено на розгляд 5-ї чергової сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (КМРВЕ) (26–28 травня 1998 р.). За результатами обговорення сесією Конгресу було ухвалено досить різку та категоричну за своїм змістом Рекомендацію № 48 (1998) та Резолюцію № 68 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні [10].

У цих документах, зокрема, відзначено наявність дефіциту в нашій державі національного законодавства у сфері місцевого самоврядування; наголошено на необхідності дотримання Україною положень Європейської хартії місцевого самоврядування; підкреслено важливість загальної демократи-

зації суспільства, розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними тощо. Рекомендацією № 48 також було запропоновано владним структурам України:

- розробити та ухвалити як особливо термінове питання законодавство з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України, кожна з яких гарантує самоврядування на муніципальному, районному й регіональному рівнях;
- ухвалити закони про статус міст Києва та Севастополя;
- включити в національне законодавство з питань місцевого самоврядування положення, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних і підзвітних їм виконавчих органів, і включити положення, які надаватимуть право органам регіональної, районної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід;
- внести ясність у питання приватизації й володіння муніципальною землею та власністю;
- забезпечити неухильне дотримання закону про статус обраних депутатів;
- провести відповідно до чинного законодавства та з належним спостереженням вибори на посади міських голів Києва й Севастополя;
- здійснити вивчення виборчими та юридичними установами випадків порушень, зафіксованих під час виборчої кампанії та в ході виборів до окремих органів місцевого та регіонального самоврядування 29 березня 1998 р., з оприлюдненням результатів такого вивчення;
- заохочувати зміцнення та розвиток політично незалежних асоціацій на муніципальному рівні в Україні;
- поважати та дотримуватись рішень Верховного Суду України стосовно органів місцевої й регіональної влади тощо [6].

У рішенні КМРВЄ було окремо наголошено на необхідності ухвалення в найкоротший термін законів з питань місцевого самоврядування з метою подолання проблеми, пов'язаної з дефіцитом законодавчої бази. Сесією Конгресу було також прийнято рішення щодо продовження моніторингу ситуації в Україні з питань місцевого та регіонального розвитку.

У січні 1999 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) за результатами

розгляду стану виконання Україною своїх зобов'язань як держави – члена РЄ, було ухвалено резолюцію 1179 (1999), в якій, зокрема в п. 7, наголошено на тому, що в Україні без подальшого зволікання “має бути ухвалене законодавство щодо місцевого самоврядування, яке б відповідало принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Новий статус міст Києва і Севастополя повинен бути визначений відповідно до Конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування”.

Підсумки 5-ї сесії КМРВЄ, ухвалені нею резолюція та рекомендація щодо України були обговорені на засіданні Координаційної ради з питань місцевого самоврядування при Президентові України. За результатами розгляду Координаційною радою прийнято відповідні рішення. Президентом України 5 серпня 1998 р. видано Доручення № 1-14/589, в якому відповідним органам державної влади поставлено конкретні завдання, спрямовані на забезпечення практичного виконання рекомендацій Конгресу. У середині серпня 1998 р. відповідне доручення в зв'язку з цим надано Прем'єр-міністром України міністерствам та відомствам нашої держави (Доручення № 15562/2 від 11.08.1998 р.). Верховною Радою України прийнято Постанову “Про Заходи по реалізації рекомендацій про місцевого та регіональну демократію в Україні, ухвалених п'ятою сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи” № 230-XIV від 5 листопада 1998 р.

Верховною Радою України ухвалено Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” 15 січня 1999 р. Експерти Ради Європи, які на прохання української сторони здійснили експертизу законопроекту на предмет його відповідності положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, зробили в цілому позитивний висновок. Більшість висловлених ними зауважень було враховано при доопрацюванні згаданого законопроекту.

Конгресом Ради Європи 9 листопада 2001 р. було ухвалено нові Резолюцію 123 (2001) та Рекомендацію 102 (2001) щодо місцевої й регіональної демократії в Україні, зміст яких стосується таких питань:

- удосконалення адміністративно-територіального поділу країни та запровадження системи регіонального самоврядування (п. 12-А Рекомендації 102);
- розмежування повноважень органів місцевої і регіональної влади та місцевих органів виконавчої влади (п. 12-А, 12-В Рекомендації 102);
- забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами

- для виконання ними своїх повноважень (п. 12-B, 12-C Рекомендації 102);
- вдосконалення системи судового захисту місцевого самоврядування та впорядкування питань щодо конфліктних ситуацій між місцевими виборними представниками й представниками органів державної виконавчої влади (п. 12-D, 12-H Рекомендації 102);
- вирішення питання щодо надання обласним і районним радам, а також містам Києву та Севастополю, своїх власних виконавчих органів [виконкомів] (п. 12-F, 12-G Рекомендації 102);
- зміцнення правового статусу міських голів (п. 12-E Рекомендації 102);
- забезпечення доступу місцевих і регіональних представників до засобів масової інформації (п. 12-1 Рекомендації 102);
- забезпечення регулярного інформування Інституційного комітету Конгресу асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні; проведення з ними консультацій з питань формування делегації України в КМРВЕ, а також при прийнятті всіх рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевої влади (п. 12-J, 12-K Рекомендації 102 та п. 10 Резолюції 123).

З метою виконання рекомендацій Конгресу Ради Європи органами державної влади України вжито низку важливих заходів. Так, 25 травня 2001 р. Указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, а 13 вересня 2001 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 437-р затвердив заходи з її реалізації. Президентом України 30 серпня 2001 р. видано Указ "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" та затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до Указу, розвиток місцевого самоврядування визнано одним із пріоритетних напрямів державної політики України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123-р затверджено заходи щодо виконання згаданої програми. Стан виконання Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) Конгресу Ради Європи було також розглянуто на засіданні Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України.

Значний внесок у розвиток місцевої та регіональної демократії й виконання зазначених рекомендацій Ради Європи зробили члени української делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, зокрема в частині популяризації знань про Європейську хартію місце-

вого самоврядування, проведення різноманітних комунікативних заходів (семінарів, конференцій, круглих столів тощо) з актуальних питань місцевого та регіонального розвитку.

Важливим аспектом інтеграційних процесів у Європі виступає налагодження транскордонного співробітництва. Об'єктивною необхідністю успішної реалізації політики європейської інтеграції України є розвиток соціально-економічного потенціалу її адміністративно-територіальних одиниць, включених до загальноєвропейської системи регіональної кооперації. Для забезпечення зростання активності регіонів України в реалізації євроінтеграційної політики потрібні постійний пошук нових стратегій і механізмів міжрегіонального співробітництва, вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування євро регіонів [11].

У вирішенні питань організації співробітництва регіонів України з прикордонними територіями сусідніх держав необхідно враховувати досвід транскордонної взаємодії регіонів Європейського Союзу, зокрема принципів утворення й напрямів діяльності єврорегіонів. Ідеться про перетворення єврорегіонів на самостійні об'єкти територіальної структури світового ринку з відповідним розвитком прикордонної інфраструктури та формуванням сприятливих умов інтенсифікації співробітництва із суміжними країнами. У межах єврорегіонів як організаційної форми прикордонних відносин місцеві органи влади мають можливість розробляти спеціальні програми економічного, культурного та гуманітарного співробітництва, реалізовувати конкретні проекти, вирішувати проблеми зайнятості населення, інфраструктури й екології [10].

Важливим інструментом у розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні є технічні програми співробітництва, які реалізуються за підтримки міжнародних організацій, зокрема ЄС і Ради Європи. Основним завданням цих програм є сприяння зміцненню демократичної стабільності, допомога Україні у виконанні зобов'язань, взятих при вступі до Ради Європи, а також сприяння демократизації українського суспільства та впровадженню європейських норм і стандартів.

#### **IV. Висновки**

Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Так, набувши членства в Раді Європи в 1995 р., Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів РЄ. У своїх відносинах Україна й Рада Європи вже вийшли за

межі етапу становлення двосторонніх відносин. З року в рік Україна демонструє “суттєвий прогрес” у впровадженні демократичних норм і стандартів у повсякденне життя країни. Одночасно слід наголосити, що багато країн Східної Європи ефективно використали своє членство в Раді Європи та різні механізми співпраці із цією організацією для досягнення відповідності критеріям (насамперед, Копенгагенських критеріїв) для набуття членства в Європейському Союзі, що є гарним прикладом для України.

Питання впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.).

На жаль, сьогодні існує ще багато проблем стосовно впровадження в українську практику положень Європейської хартії місцевого самоврядування, про що вже неодноразово зазначали представники Ради Європи. Багато із цих проблем стосується недостатньої підготовки до ратифікації Україною цього правового інструменту Ради Європи, що потребує особливої уваги Верховної Ради України. Так, 4 жовтня 2010 р. проведено комітетські слухання, на яких розглянуто експертний звіт Ради Європи щодо впровадження в Україні Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідності національного законодавства принципам Хартії. За результатами згаданих слухань профільним парламентським комітетом утворено робочу групу, яка має здійснювати постійний моніторинг та вивчати питання практичного впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. Одночасно робоча група має підготувати для українського Парламенту та профільного парламентського комітету практичні пропозиції не тільки з питань забезпечення впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування, а й підготовки до ратифікації Україною нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, який був відкритий до підписання державами – членами Ради Європи в листопаді 2009 р. Додатковий протокол має на меті забезпечити в рамках реалізації Європейської хартії право кожної людини на участь у суспільно-політичному житті на місцевому рівні та в діяльності органів місцевого самоврядування.

Одночасно слід наголосити, що в Україні вже накопичено неабиякий досвід з питань розвитку “партисипативної” демокра-

тії, залучення громадян до публічного життя на місцевому рівні. Ратифікація Парламентом України згаданого нового правового інструменту Ради Європи сприятиме закріпленню на законодавчому рівні правил та процедур щодо залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування, а також розвитку місцевої демократії.

Основними напрямками співробітництва України з Радою Європи на сучасному етапі можна визначити такі:

- впровадження інноваційних інструментів і стандартів “гарного врядування” на місцевому та регіональному рівнях;
- розвиток транскордонного співробітництва;
- полегшення негативного впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- розвиток національного законодавства відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- розвиток партисипативної демократії, удосконалення відносин між владою та громадянами, насамперед, на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами;
- зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194–205.
2. Додатковий прокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування : офіційний коментар. – Страсбург, 2009. – 12 с.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : офіційне видання. – К., 1997.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. ; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
6. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / під ред. В.В. Толкованова. – Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.

7. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва) / В.В. Толкованов // Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань. – 2003. – С. 309–313.
8. Толкованов В.В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В.В. Толкованов, А.К. Гук, В.М. Олуйко, В.Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
9. Куйбіда В.С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. – К., 2009. – 176 с.
10. Нова державна регіональна політика / В.С. Куйбіда, О.М. Іщенко, А.Ф. Ткачук, В.В. Толкованов та ін. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
11. Конкурентноспроможність територій : науково-практичний посібник / С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2011. – 251 с.
12. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2012.

---

**Толкованов В.В. Развитие местного самоуправления в Украине в контексте реализации политики европейской интеграции**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления в Украине в контексте реализации политики европейской интеграции. На основе анализа выполнения Украиной своих обязательств как государства – члена Совета Европы определяются приоритетные направления сотрудничества с этой международной организацией в области развития местной и региональной демократии.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, европейская интеграция, реформа местного самоуправления, европейские инструменты в области местного и регионального развития, Европейская хартия местного самоуправления.*

**Tolkovanov V. The development of local government in Ukraine in context of European integration policy**

*In the article the topical issues of development of local self-government in Ukraine in the context of implementation of European integration policy are examined. On the basis of analysis of carrying out of Ukraine's commitments as a member state of the Council of Europe, priorities of cooperation with this international organization are determined in the field of development of local and regional democracy.*

**Key words:** *local self-government, European integration, reform of local self-government, European instruments in the field of development of local and regional development, European Charter of Local Self-Government.*