

УДК 342:342.6:352/353(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.6.7>

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ТА ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В МЕХАНІЗМІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПІДТРИМКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ткаченко Олександр Миколайович,

аспірант кафедри конституційного і адміністративного права
юридичного факультету
Київського авіаційного університету



Стаття присвячена дослідженню місця та ролі Президента України та органів виконавчої влади в механізмі формування та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування в Україні. Акцентовано, що становлення дієздатного місцевого самоврядування є головним завданням не тільки територіальних громад та вибраних ними органів, а й держави, яка повинна створювати правові, організаційні, матеріально-фінансові та інші передумови для його розвитку. Своєю чергою це має супроводжуватися формуванням державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування, яка повинна виходити з розуміння того, що його розвиток є однією з найважливіших функцій будь-якої демократичної держави. Констатовано, що в реалізації відповідної функції повинні брати участь у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, всі державні органи, серед яких ключова роль належить Президенту України та органам виконавчої влади. В руслі такого підходу у статті охарактеризована роль та визначені форми (способи) участі Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовано, що зазначені органи забезпечують формування та реалізацію відповідної політики шляхом видання (прийняття) правових актів як нормативного, так і ненормативного характеру та здійснення різних дій організаційного характеру. При цьому наголошується, що зазначені органи повинні брати участь у формуванні та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування виключно в межах повноважень, визначених у Конституції та законах України. У зв'язку з цим у статті здійснено критичний аналіз ідей про можливість видання Президентом України нормативних актів, які виконують регламентуючу функцію щодо встановлення законних підстав, повноважень та способів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки Конституція України не уповноважує його на видання нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державна підтримка місцевого самоврядування, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади.

Oleksandr Tkachenko. The President of Ukraine and the bodies of the executive power in the mechanism of formation and implementation of state policy regarding the support of local self-government in Ukraine

The article is devoted to the study of the place and role of the President of Ukraine and executive authorities in the mechanism of formation and implementation of state policy regarding the support of local self-government in Ukraine. It is emphasized that the formation of effective local self-government is the main task not only of territorial communities and their elected bodies, but also of the state, which must create legal, organizational, material and financial and other prerequisites for its development. In turn, this should be accompanied by the formation of a state policy regarding the support of local self-government, which should be based on the understanding that its development is one of the most important functions of any democratic state. It was established that all state bodies, among which the President of Ukraine and the executive bodies

have a key role, should participate in the implementation of the relevant function within the limits of the powers defined by the Constitution and laws of Ukraine. In line with this approach, the article describes the role and defined forms (methods) of participation of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other central and local executive bodies in the formation and implementation of state policy on supporting local self-government in Ukraine. It is substantiated that these bodies ensure the formation and implementation of the relevant policy by issuing (adopting) legal acts of both normative and non-normative nature and carrying out various actions of an organizational nature. At the same time, it is emphasized that these bodies should participate in the formation and implementation of state policy regarding the support of local self-government exclusively within the limits of the powers specified in the Constitution and laws of Ukraine. In this regard, the article carries out a critical analysis of ideas about the possibility of the President of Ukraine issuing normative acts that perform a regulatory function regarding the establishment of legal grounds, powers and methods of activity of local self-government bodies and officials, since the Constitution of Ukraine does not authorize him to issue normative and legal acts on local self-government.

Key words: local self-government, state support of local self-government, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, executive authorities.

У сучасних умовах однією з головних підвалин будь-якої демократичної держави є місцеве самоврядування, яке в Конституції України визначене правом територіальної громади села, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1, ст. 140]. При цьому становлення дієздатного місцевого самоврядування є головним завданням не тільки відповідних територіальних громад та вибраних ними органів, а й держави, яка з метою залучення громадян до управління державними справами на місцевому рівні та підвищення його ефективності повинна створювати правові, організаційні, матеріально-фінансові та інші передумови для його розвитку. Йдеться про необхідність формування державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування, конституційно-правові орієнтири якої визначені у відповідних положеннях Конституції України [1, ст. 7, 140, 142, 143], Європейської хартії місцевого самоврядування [2, ст. 9], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3, ст. ст. 2, 4, 16, 60, 62] та інших законодавчих актів.

У юридичній літературі ідея про необхідність формування державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування, яка повинна виходити з розуміння того, що його розвиток є однією «...з найважливіших функцій будь-якої демократичної держави», чи не вперше була сформульована ще до прийняття Конституції України 1996 року одним із фундаторів

місцевого самоврядування проф. І.П. Бутком [4, с. 87]. У сучасних умовах про можливість формування державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування та виокремлення відповідної функції йдеться також у працях Т.М. Барановської, О.Г. Остапенко [5, с. 71–74], О.О. Фролова [6, с. 117], хоча така функція поки що не згадується в загальній теорії держави і права. Втім це не виключає можливості виокремлення для цілей дослідження такої функції (чи підфункції) держави, під якою слід розуміти основні напрями діяльності держави щодо підтримки її становлення та розвитку як однієї з підвалин демократичного політичного режиму.

Необхідність формування державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні зумовлена тим, що місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління [7, с. 51]. Це відображається в тому, що органи місцевого самоврядування беруть участь у реалізації більшості функцій держави [8, с. 305, 446], у зв'язку з чим держава повинна наділяти їх не тільки повноваженнями зі здійснення її завдань і функцій на місцях, а й необхідними для їх виконання матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами. Саме тому, як наголошується в літературі, місцеве самоврядування ніде у світі «...не може обійтися без відповідної підтримки з боку держави, зокрема, фінансової» [9, с. 42].

Виходячи з розуміння державної підтримки розвитку місцевого самовряду-

вання як функції держави, слід зазначити, що в її реалізації (як, зрештою, й будь-якої іншої функції держави) повинні брати участь у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, практично всі державні органи, що в принципі вважається аксіомою в юридичній науці. При цьому у системі державних органів провідну роль у механізмі формування та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування виконують органи виконавчої влади. Відповідно до принципу розподілу влади їх основне функціональне призначення полягає у здійсненні виконавчої влади, яка асоціюється з державним управлінням, яке в тому чи іншому обсязі може проявлятися у діяльності різних державних органів, що формально не віднесені до органів виконавчої влади.

До таких державних органів належить Президент України, який наділений Конституцією України відповідними повноваженнями у сфері виконавчої влади, в результаті чого він у теорії і практиці сприймається як «носії виконавчої влади» [10, с. 65; 11, с. 41] або «повноважень відповідної гілки влади» [10, с. 211–212]. При цьому вважається, що посада «Президента України належить до системи органів виконавчої влади суто функціонально, а точніше компетенційно, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції)». Але водночас застерігається, що «він не віднесений до неї структурно як самостійний складовий елемент системи органів виконавчої влади» [10, с. 212; 113, с. 25]. Такий підхід дістав відображення в монографії відомого вченого В.М. Шаповала «Феномен конституційного права», в якій інститут глави держави досліджується в розділах, присвячених аналізу явища виконавчої влади. При цьому, як наголошує згаданий автор, ступінь його поєднання з виконавчою владою залежить від прийнятої форми державного правління [12, с. 235–236].

Саме такий функціональний зв'язок Президента України зі сферою виконавчої влади дає підстави для його включення в єдиному контексті з органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України (Урядом України), до механізму формування та реалізації державної полі-

тики щодо підтримки місцевого самоврядування, хоча він наділяється відповідними повноваженнями у сфері не тільки виконавчої, а й законодавчої та судової влади, що свідчить про його специфічну роль у механізмі держави.

У доктрині конституційного права Президент України нерідко розглядається як один із вищих органів держави і як найвища посадова особа держави [12, с. 240], що свідчить про його провідну роль у механізмі держави. Зокрема, про таку його роль свідчить зміст положень ст. 102 Конституції України, згідно з якими Президент України є: главою держави і виступає від її імені (ч. 1); гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2). Ці конституційні положення вказують на його основні функції, зміст яких відображається в його повноваженнях, визначених у Конституції України.

Президент України, як вищий орган держави загальної компетенції, може брати участь у формуванні та реалізації державної політики практично у всіх сферах суспільного життя, в тому числі у сфері державної підтримки місцевого самоврядування. При цьому характерною особливістю його конституційного статусу є те, що він повинен брати участь у формуванні та реалізації державної політики у цій сфері (як і в будь-яких інших сферах суспільного життя) лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (ч. 2 ст. 19, п. 31 ч. 1 ст. 106).

Відповідно до Основного Закону України одним із головних напрямів діяльності Президента України у здійсненні державної підтримки місцевого самоврядування є його участь у формуванні законодавчої основи місцевого самоврядування як суб'єкта права законодавчої ініціативи у Верховній Раді. При цьому законопроекти, визначені ним як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою позачергово (ст. 93). Зокрема, до прикладів реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи слід віднести внесення ним на розгляд Верховної Ради проектів законів України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 2477

від 14.05.2008), який був прийнятий як Закон 16 квітня 2009 року [13], «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» (реєстр. № 0093 від 18.08.2014), який був прийнятий як Закон 2 вересня 2014 року [14].

Проявом участі Президента України у формуванні законодавчої основи місцевого самоврядування є також здійснення ним права вето щодо прийнятих Верховною Радою законів з питань місцевого самоврядування (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх із вмотивованими і сформульованими пропозиціями на повторний розгляд до парламенту (п. 30 ч. 1 ст. 106, ч. 2 ст. 94). Приміром, із відповідними Пропозиціями Президента України був повернутий до Верховної Ради новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який був прийнятий нею 9 лютого 2017 року [15].

Крім того, відповідно до ст. 154 Конституції Президент України може подавати до Верховної Ради законопроекти про внесення змін до Конституції України з питань розвитку місцевого самоврядування. Зокрема, прикладом можуть слугувати проекти законів про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (реєстр. № 4178а від 26.06.2014) [16] та про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а від 01.07.2015), які, відповідно, були відкликані Президентом України 27 листопада 2014 року та 29 серпня 2019 року [17].

Завершуючи огляд основних напрямів участі Президента України у формуванні нормативно-правової основи місцевого самоврядування, слід відзначити, що Конституція України не уповноважує його на видання нормативних актів з питань місцевого самоврядування, які, на думку О.М. Горашенкова, виконують «регламентуючу функцію щодо встановлення законних підстав, повноважень та способів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування...», «належить до групи підзаконних, юридично-формалізованих джерел муніципального права»

і «мають на меті деталізацію положень та законів України» [18, с. 40–41]. Це зумовлено тим, що відповідно до Основного Закону України місцеве самоврядування має здійснюватися в порядку, встановленому Конституцією і законами України (ст. 19, 140, 146).

Відповідно до Основного Закону одним із потенційних способів участі глави держави, як гаранта додержання Конституції України, в здійсненні державної підтримки місцевого самоврядування може бути зупинення дії актів Уряду України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 5 ч. 1 ст. 106). Сюди слід також віднести скасування Президентом актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК) (п. 16 ч. 1 ст. 106) та рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України (ч. 8 ст. 118).

Зокрема, прикладом зупинення дії актів Уряду України з мотивів невідповідності Конституції України є видання Президентом України відповідного Указу від 21 липня 2008 р. № 639, яким була зупинена дія Постанови Уряду України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 р. № 394 з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Останній у своєму рішенні визнав пункт 1 положення вказаної Постанови, яким затверджений Порядок проведення у 2008 році земельних аукціонів, таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) (п. 1 резолютивної частини рішення) [19].

За приклад скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій може слугувати Указ Президента України від 13.04.2016 р. № 142 «Про скасування рішення голови Первомайської районної державної адміністрації Миколаївської області». Цим Указом було скасовано розпорядження голови вказаної районної державної адміністрації від 12 жовтня 2012 р. № 470-р «Про зарахування земельної ділянки в межах території Ленінської сільської ради до земель запасу державної власності» як таке, що суперечить Конституції та законам України, зокрема статтям

14 і 19 Конституції України, статтям 3, 6, 7, 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статтям 17, 19, 122 Земельного кодексу України [20].

Формами участі Президента України у здійсненні державної підтримки місцевого самоврядування є також його звернення з конституційними поданнями до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради АРК та офіційного тлумачення Конституції України з питань, що стосуються питань організації та здійснення місцевого самоврядування. Чи не єдиним прикладом такого звернення є його конституційне подання про офіційне тлумачення відповідних положень статей 118, 133, 140, 141 Конституції України, статей 23, 30 Закону України «Про державну службу» (1993 р.), статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що стосуються особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [21].

Проте це не означає, що питання конституційності законів України чи інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування залишаються поза увагою Президента як гаранта дотримання Конституції України. Річ у тому, що в окремих випадках Президент, виходячи з тих чи інших політичних міркувань, може діяти через народних депутатів України, які звертаються з відповідними конституційними поданнями до Конституційного Суду за його ініціативою. Прикладом такого звернення є конституційне подання 46 народних депутатів України до Конституційного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (справа про місцеве самоврядування) [22]. В ньому були порушені питання щодо конституційності тих положень вказаного

вище Закону, стосовно яких Президентом були висловлені зауваження, але які не були враховані Верховною Радою України у разі подолання його вето на цей Закон.

Крім того, Президент України бере участь у розгляді відповідної категорії справ через свого Представника в Конституційному Суді України, який уповноважений представляти його на постійній основі у Конституційному Суді як суб'єкта права на конституційне подання та висловлювати його позицію щодо порушених питань у відповідних конституційних поданнях.

Відповідно до Конституції України однією з форм участі Президента України у формуванні державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування є його звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 2 ч. 1 ст. 106). У цих посланнях на основі аналізу внутрішнього та зовнішнього становища України можуть визначатися цілі та пріоритети державної політики у відповідних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Однак зазначені послання Президента, яким властивий суто політичний характер, за своєю природою не є правовими актами і не містять норм права. Відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає лише правові акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Тому відповідні ідеї та пропозиції Президента, які містяться у відповідних посланнях, можуть бути реалізовані або шляхом внесення ним чи іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи відповідних проектів законів до Верховної Ради, або шляхом видання в межах повноважень, визначених Конституцією України, відповідних указів і розпоряджень.

До прикладів участі Президента України у формуванні державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування слід віднести видання ним указів: «Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України» від 12.03.1994 р. № 84 [23], «Про заходи щодо підтримки українсько-шведського проекту розвитку

місцевого самоврядування в місті Ірпені» від 27.06.1997 р. № 588 [24], «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30.08.2001 р. № 749 [25], «Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування» від 28.10.2002 р. № 952 [26], «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 07.12.2016 р. № 545 [27], «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» від 27.09.2021 р. № 487 [28]. Проте, на нашу думку, роль таких актів глави держави не можна перебільшувати, як це видається деяким авторам [18; 29], оскільки їм властивий здебільшого політичний характер. Річ у тому, що Президент, як наголошувалося вище, може брати участь у формуванні державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування лише в межах повноважень, визначених виключно Конституцією України, яка не наділяє його повноваженнями видавати такого роду акти. Зокрема, визначення засад державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування та затвердження відповідних загальнодержавних програм належить до повноважень Верховної Ради.

Для здійснення своїх повноважень, у тому числі у сфері державної підтримки місцевого самоврядування, Президент України може створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ч. 1 ст. 106). З метою підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні за час існування інституту президентства було створено чимало таких органів, які хоч і мали різні назви, проте визначались здебільшого як консультативно-дорадчі органи при Президентові України. Зокрема, до них належать Координаційна рада з питань місцевого самоврядування [30], Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування [31], Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування [32], Рада міських голів [33], Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого

самоврядування [34], Рада регіонів [35], Рада регіонального розвитку [36], Рада розвитку громад та територій [37].

Нині це Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України, який визначений консультативно-дорадчим органом [38]. Відповідно до п. 3 Положення про цей Конгрес його основними завданнями, зокрема є: вивчення та узагальнення міжнародного досвіду у сфері територіального розвитку, розвитку місцевого самоврядування та здійснення заходів щодо його практичної реалізації, зокрема з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування (п. п. 7); аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підготовка пропозицій щодо його вдосконалення (п. п. 8) [38].

Окремо слід згадати Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, який був утворений на підставі Указу Президента України від 17 квітня 1992 р. № 257 [39] і який пізніше згідно з Указом Президента від 19 грудня 1995 року № 1167 [40] був перейменований на «Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України». Відповідно до Положення до основних завдань Фонду, який визначався «центральною науково-методичною, консультативною та координуючою установою, утвореною при Президентові України для підтримки місцевого самоврядування в Україні», було віднесено: 1) надання науково-методичної та консультативної допомоги у становленні та розвитку місцевого самоврядування; 2) координацію зусиль вітчизняних асоціацій та інших громадських організацій, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування; 3) сприяння органам місцевого самоврядування у розвитку демократичних форм і методів їх роботи; 4) сприяння утвердженню правових засад у діяльності органів місцевого самоврядування; 5) вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування [40].

Відповідно до Конституції та законів України ключова роль у формуванні та реалізації державної політики щодо під-

тримки місцевого самоврядування належить органам виконавчої влади, основне функціональне призначення яких полягає у виконанні Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади в процесі безпосереднього управління у відповідних сферах суспільного життя.

В організаційному відношенні система органів виконавчої влади, уповноважених брати участь у формуванні та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування, включає: рівень вищого органу у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; рівень центральних органів виконавчої влади, до яких належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; рівень місцевих органів виконавчої влади, до яких належать місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [10, с. 207].

Відповідно до Конституції України (ст. ст. 113, 116) та Закону «Про Кабінет Міністрів України» [41] провідна роль у механізмі формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування належить Уряду України як вищому органу виконавчої влади у системі органів виконавчої влади. Він, як орган загальної компетенції, забезпечує в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави практично у всіх сферах суспільного життя, в тому числі у сфері державної підтримки місцевого самоврядування.

За змістом відповідних положень ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів може брати участь у формуванні державної політики у відповідній у сфері шляхом: розробки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів з питань місцевого самоврядування; розробки та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України; спрямування та координації діяльності мініс-

терств, інших органів виконавчої влади.

На законодавчому рівні основні напрями державної підтримки місцевого самоврядування з боку Уряду визначені у ст. 39 вказаного вище Закону [41], яка має назву «Відносини Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування». Зокрема, відповідно до цієї статті Уряд зобов'язаний: спрямовувати діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечувати взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ч. 1); вживати заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування з проектами актів Кабінету Міністрів України, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад (ч. 2); компенсувати в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (ч. 3); вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади з одночасним поданням пропозицій про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності (ч. 4); забезпечувати здійснення відповідно до Конституції та законів України контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (ч. 5).

Уряд бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері підтримки місцевого самоврядування шляхом

здійснення комплексу інших заходів, спрямованих на інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку місцевого самоврядування. При цьому провідною формою здійснення Урядом державної підтримки місцевого самоврядування є видання в межах його компетенції правових актів у формі постанов і розпоряджень. Прикладом таких актів є його Постанова «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [42], розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р. [43], «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.2016 р. № 688-р. [44], «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» від 23.01.2019 р. № 77-р. [45] та багато інших.

До другого рівня органів виконавчої влади, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері підтримки місцевого самоврядування, засади якої визначені в законах України та інших стратегічних документах, належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Як центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції вони забезпечують формування та реалізацію державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування в тих сферах (галузях) державного (публічного) управління, що віднесені законами до їх відання. При цьому головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, є Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури).

Зокрема, за результатами аналізу змісту Положення про Мінінфраструктури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460 [46], до основних напрямів його діяльності у сфері формування та реалізації державної політики щодо підтримки

місцевого самоврядування слід віднести: 1) узагальнення практики застосування законодавства з питань розвитку місцевого самоврядування; 2) розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань розвитку місцевого самоврядування та внесення їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; 3) розробку проєктів законів та інших нормативно-правових актів з питань розвитку місцевого самоврядування; 4) погодження проєктів законів, інших актів законодавства з питань місцевого самоврядування, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, підготовку висновків і пропозицій до відповідних проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проєктів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; 5) зауважень і пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів з питань місцевого самоврядування, що надійшли на підпис Президента України; 6) здійснення нормативно-правового регулювання у сфері місцевого самоврядування; 7) здійснення координації та методологічного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; 8) розроблення разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим за участю всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів державної регіональної політики та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів щодо її реалізації, програм регіонального розвитку; 9) здійснення методичного забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад тощо.

Аналогічного змісту напрями державної підтримки місцевого самоврядування можуть бути виокремлені також і в діяльності інших міністерств України, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах суспільного життя, віднесених законами України до їх відання. Зокрема, за змістом

чинного законодавства України відповідні функції у сфері формування та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування здійснюють міністерства економіки, культури та інформаційної політики, освіти і науки, охорони здоров'я, соціальної політики, у справах ветеранів, молоді та спорту, юстиції, фінансів, захисту довкілля та природних ресурсів та інші. Так, наприклад, майже всі міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є відповідальними за виконання Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. [47].

До місцевих органів виконавчої влади, які наділені відповідними повноваженнями у сфері реалізації державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування, належать місцеві державні адміністрації. Зокрема, відповідно до Закону «Про місцеві державні адміністрації» [48] вони також зобов'язані сприяти у здійсненні органами місцевого самоврядування власних повноважень, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, розглядати та враховувати у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що утвердження дієздатного місцевого самоврядування є одним із головних завдань будь-якої демократичної держави, що передбачає необхідність формування державної політики щодо підтримки його розвитку як однієї з підвалин демократичного ладу. Об'єктивна потреба у формуванні такої політики в Україні зумовлена, зокрема, тим, що органи місцевого самоврядування беруть участь у реалізації більшості основних функцій держави.

За такого підходу у формуванні та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування повинні брати участь у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, прак-

тично всі органи державної влади, серед яких ключова роль у процесі формування та реалізації такої політики належить Президенту України та органам виконавчої влади.

Президент України, як гарант додержання Конституції України, повинен брати участь у формуванні та реалізації державної політики у цій сфері (як і в будь-яких інших сферах суспільного життя) лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України. Зокрема, основними проявами його участі у формуванні державної політики у сфері місцевого самоврядування є: право законодавчої ініціативи у Верховній Раді; право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів; подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України; зупинення дії актів Уряду України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасування актів Ради міністрів АРК та рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України; звернення з конституційними поданнями до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів та у передбачених нею випадках інших актів, офіційного тлумачення Конституції України з питань, що стосуються компетенції місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції та законів України ключову роль у формуванні та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування відіграють органи виконавчої влади, до яких належать Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади. Відповідно до Конституції та Закону «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів як орган загальної компетенції забезпечує в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави практично у всіх сферах суспільного життя, в тому числі у сфері державної підтримки місцевого самоврядування шляхом: розробки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів з питань

місцевого самоврядування; розробки та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробки проєкту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України; спрямування та координації діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади.

Міністерства, як центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, забезпечують формування та реалізацію державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування в тих сферах (галузях) державного (публічного) управління, що віднесені законами до їх відання. Приміром, за змістом чинного законодавства України відповідні функції у сфері формування та реалізації державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування здійснюють міністерства економіки, культури та інформаційної політики, освіти і науки, охорони здоров'я, соціаль-

ної політики, у справах ветеранів, молоді та спорту, юстиції, фінансів, захисту довкілля та природних ресурсів та інші. Проте головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, є Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури).

До місцевих органів виконавчої влади, які наділені відповідними повноваженнями у сфері реалізації державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування, належать місцеві державні адміністрації, які повинні сприяти у здійсненні органами місцевого самоврядування власних повноважень щодо вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, розглядати та враховувати у своїй діяльності пропозиції органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Бутко І. Децентралізація по-французьки. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. № 1–2. С. 81–91.
5. Барановська Т.М., Остапенко О.Г. Функції сучасної держави у сфері місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 11. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2015/12.pdf.
6. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 219 с.
7. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54.
8. Борденюк В.І. Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
9. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навчальний посібник. Київ : Алерта, 2005. 144 с.
10. Адміністративне право України: академічний курс : підручник у 2 ч. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право / ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
12. Шаповал В.М. Феномен конституційного права : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 217. 423 с.

13. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI : станом на 31 березня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>.

14. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Протокол України від 16.11.2009 р. : станом на 2 вересня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text.

15. Порошенко П.О. Пропозиції Президента до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». *База даних «Законодавство України»*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

16. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : Проект Закону України від 26.06.2014 р. № 4178а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 15.07.2015 р. № 2217а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

18. Горащенков О.М. Глава держави та місцеве самоврядування в Україні: конституційно-правові засади взаємодії : монографія. Київ : Фенікс, 2017. 184 с.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» (справа про земельні аукціони) : Рішення Конституційного Суду України від 11.11.2008 р. № 25-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-08#Text>.

20. Про скасування рішення голови Первомайської районної державної адміністрації Миколаївської області : Указ Президента України від 13.04.2016 р. № 142/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142/2016#Text>.

21. У справі за конституційним поданням Президента та 56 н.д. України про офіційне тлумачення положень ч. 1, 2, 3, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 1, 2, 3 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції, ст. 23, п. 3 ч. 1 ст. 30 ЗУ «Про державну службу», ст. 12, 79 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 10, 13, 16, п. 2 р. VII «Прикінцеві положення» ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ», ст. 8, 10 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) : Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text>.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 09.02.2000 р. № 1-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text>.

23. Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України : Указ Президента України від 12.03.1994 р. № 84/94 : станом на 27 січня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/94#Text>.

24. Про заходи щодо підтримки українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені : Указ Президента України від 27.06.1997 р. № 588/97 : станом на 29 червня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588/97#Text>.

25. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 року № 749/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>.

26. Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Указ Президента України від 28.10.2002 р. № 952/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952/2002#Text>.

27. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545/2016#Text>.

28. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

29. Президент України та державна і муніципальна політика : Збірник матеріалів та док. / ред. О. Дьомін ; упоряд. О. Іщенко та ін. Київ : Логос, 2002. 236 с.

30. Про Координаційну раду з питань місцевого самоврядування : Указ Президента України від 13.05.1997 р. № 421/97 : станом на 13 грудня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/97#Text>.

31. Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування : Указ Президента України від 13.12.2000 р. № 1331/2000 : станом на 10 травня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1331/2000#Text>.

32. Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування : Указ Президента України від 26.04.2005 р. № 706/2005 : станом на 15 березня 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2005#Text>.

33. Про Раду міських голів : Указ Президента України від 08.12.2006 р. № 1046/2006 : станом на 15 березня 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1046/2006#Text>.

34. Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 21.02.2008 р. № 149/2008 : станом на 9 квітня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149/2008#Text>.

35. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 09.04.2010 р. № 533/2010 : станом на 5 вересня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533/2010#Text>.

36. Про Раду регіонального розвитку : Указ Президента України від 21.04.2015 р. № 224/2015 : станом на 19 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224/2015#Text>.

37. Про Раду розвитку громад та територій : Указ Президента України від 18.12.2019 р. № 909/2019 : станом на 27 лютого 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909/2019#Text>.

38. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України : Указ Президента України від 04.03.2021 р. № 89/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>.

39. Про Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України : Указ Президента України від 12.04.1992 р. № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257/92/ed19920417#Text>.

40. Про Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України : Указ Президента України від 17.04.1992 р. № 257 : станом на 11 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257/92#Text>.

41. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII : станом на 3 серпня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

42. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 : станом на 3 травня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text>.

43. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

44. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p/ed20181228#n8>.

45. Про затвердження плану заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. № 682-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-2017-p#Text>.

46. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460 : станом на 22 вересня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-p#Text>.

47. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р : станом на 9 червня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-p#Text>.

48. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV : станом на 3 серпня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.