

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано законодавче визначення статусу та регламентація організаційно-правових аспектів діяльності асоціації органів місцевого самоврядування, виявлені проблеми та недоліки правового регулювання, запропоновано шляхи їх подолання та наступного покращення правової основи функціонування асоціацій.

Ключові слова: асоціація органів місцевого самоврядування, місцева рада, місцеве самоврядування, муніципальне право.

Муніципальне будівництво в Україні вже важко уявити без активної діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування. Створені в перші роки незалежності, вони за час свого існування не лише отримали організаційне оформлення, але й посіли важливе місце в механізмі здійснення місцевого самоврядування. Сучасні політико-правові реалії функціонування системи публічної влади в Україні, які характеризується дисбалансом у відносинах між структурами державної влади та місцевого самоврядування, вимагають від органів державної влади виробки та впровадження соціально й політично зваженої, економічно обґрунтованої регіональної і муніципальної політики.

У зв'язку з цим набуває особливої актуальності запровадження ефективних та раціональних паритетних механізмів взаємодії між органами обох форм публічної влади, забезпечення необхідної правової основи такої взаємодії. Залучення асоціацій органів місцевого самоврядування до формування та реалізації муніципальної й регіональної політики держави сприяє демократизації публічного управління, підвищенню його ефективності, оптимальному узгодженню місцевих та державних інтересів, вірному визначенню цільових пріоритетів та більш повному забезпеченню місцевого та регіонального розвитку.

Проте сучасний стан наукового дослідження правового статусу асоціацій й досі залишається недостатнім. Окремі аспекти даної проблематики аналізувалися такими науковцями, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський та ін. Реалізація Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» виявила істотні недоліки правового регулювання та потребу подальшого удосконалення законодавчої основи діяльності цих суб'єктів на належному науково-теоретичному підґрунті. У зв'язку з цим метою даної статті є визначення проблем законодавчого регулювання правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, розробка пропозицій щодо їх подолання та подальшого розвитку правової основи організації та діяльності асоціацій.

Асоціації органів місцевого самоврядування в Україні – відносно новий суб'єкт муніципальних відносин. Вони виступають закономірним проявом інтеграційних властивостей системи місцевого самоврядування, утворюються і діють лише за умов реального запровадження її самостійності. Історичні корені цих об'єднань можна віднайти у цільових союзах, товариствах земських установ, а також Всеросійських земському та міському союзах, які були створені та функціонували за дореволюційних часів. У радянський період подібних структур не існувало і не могло існувати, а з відродженням ідей місцевого самоврядування, прийняттям у 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» його органам було надано право з метою більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань [5].

Упродовж тривалого часу асоціації органів місцевого самоврядування не мали чітко визначеного правового статусу, створювалися і функціонували на підставі норми ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що лише в найбільш загальному вигляді визначає вимоги щодо об'єднань муніципальних органів [3, 1997. – № 24. – Ст. 170]. І лише 16.04.2009 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про асоціації

органів місцевого самоврядування» № 1275-VI (далі – Закон) [3, 2009. – № 38. – Ст. 534]. Цим було засвідчено державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконують ці інститути у розбудові місцевого самоврядування, послідовному додержанні принципів демократизації публічного управління, забезпеченні балансу загальнодержавних і місцевих інтересів при виробі та реалізації державної політики.

Вказаний Закон, по-перше, виконує установчо-регулятивну роль, залишаючи при цьому достатню предметну сферу для нормотворчої діяльності асоціацій, можливості відбиття в корпоративних нормах, що приймаються ними, специфічних організаційних форм побудови та способів діяльності, та забезпечує соціально-нормативну орієнтацію останньої; по-друге, здійснюючи правонаділення, встановлює повноваження асоціацій у взаємодії з органами державної влади; по-третє, закріплює гарантії діяльності цих суб'єктів відносин місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 1 Закону статус асоціацій органів місцевого самоврядування визначається як добровільних неприбуткових об'єднань, створених органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Проте в частині функціонального спрямування діяльності даних суб'єктів він не повною мірою узгоджений зі ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено право не лише координації, але й безпосереднього захисту асоціаціями прав та інтересів територіальних громад.

Аналіз правової природи асоціацій органів місцевого самоврядування дозволяє виокремити характерні риси даних муніципальних суб'єктів, комплекс яких і визначає їх якісну своєрідність. Так, серед організаційно-правових рис асоціаціям властиві: добровільний характер утворення; складна організаційна природа; базування на членстві публічно-владних органів; організаційна єдність; функціонування на принципах самоорганізації, саморегулювання та

самоврядування; некомерційний характер діяльності; наявність статусу юридичної особи. Закон встановлює правовий статус асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що не наділені власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення і не можуть одержувати такі повноваження на засадах делегування. Вони мають вторинний відносно суб'єктів місцевого самоврядування характер і уповноважуються брати участь у реалізації публічних інтересів територіальних громад своїми членами – органами місцевого самоврядування.

На сьогоднішній день Закон встановлює істотно звужену систему видів правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, виокремлюючи лише всеукраїнські й місцеві асоціації. Всеукраїнський статус одержують асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів, а місцевий – асоціації, створені не менш як трьома органами місцевого самоврядування. При цьому всеукраїнські асоціації зобов'язані щорічно подавати інформацію щодо кількості своїх членів до Міністерства юстиції України. У разі, якщо кількість стає меншою, ніж передбачено Законом, державна реєстрація такої асоціації скасовується в судовому порядку.

Зазначений підхід виокремлення видів правового статусу має спрощено територіальний характер і не дозволяє оцінити ступінь загальнонаціонального представництва в асоціаціях інтересів територіальних громад. Закон не встановлює окремий статус для тих асоціацій, які утворені більш ніж трьома, але менш ніж половиною органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, а сукупна територіальна основа первинних суб'єктів асоціації виходить за місцевий, регіональний рівень. На наш погляд, доцільно передбачити регіональний, міжрегіональний, всеукраїнський та міжнародний статус асоціацій [1, с. 178-179].

Крім того, на сьогоднішній день Закон визначає можливість органу місцевого самоврядування бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Цим законодавець у першу чергу обмежує принцип добровільності формування

асоціацій, а також унеможлиблює типологічне різноманіття системи асоціацій, змушуючи уніфікувати їх до асоціацій загального членства. У той же час асоціації, створені за соціально-територіальним (об'єднання сільських рад, об'єднання міських рад, об'єднання районних рад тощо) та соціально-економічним (Асоціація шахтарських міст Донбасу, Ліга історичних міст тощо) критерієм, сприяють більш повній реалізації інтересів суб'єктів місцевого самоврядування.

Рішення про ініціювання створення асоціації, вступ до діючої асоціації або вихід з неї приймається місцевою радою виключно на її пленарному засіданні. І саме місцеві ради визнаються Законом членами асоціацій. Поряд із цим ч. 1 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єктом права на утворення добровільного об'єднання органи місцевого самоврядування. Останні становлять досить розгалужену систему, в якій особливе місце відведено місцевим радам. Провідна їх роль як представницьких органів місцевого самоврядування обумовлена тим, що вони здійснюють виявлення, артикуляцію, представництво та реалізацію місцевих інтересів; приймають рішення від імені територіальних громад; від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування; розглядають та вирішують широке коло найважливіших питань, не обмежене певною галузевою сферою; визначають основні напрямки розвитку системи місцевого самоврядування; здійснюють контроль за діяльністю інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування [2, с. 171, 180-181].

Зазначені особливості статусу місцевих рад у системі органів місцевого самоврядування обумовлюють те, що їх членство в асоціації забезпечує найповніше представництво інтересів територіальних громад, а також дозволяє залучати до діяльності об'єднань й інші органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, представництво місцевих рад в асоціаціях в силу п. 14 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють місцеві голови, активну участь у практичній діяльності асоціацій

беруть також депутати, секретарі місцевих рад, представники виконавчих органів, які долучаються до роботи у спеціалізованих структурних підрозділах асоціацій. Разом із цим накопичений на сьогоднішній день багатий досвід функціонування об'єднань представників виконавчих органів місцевого самоврядування надає підстави говорити про необхідність розширення законодавчо визначеного кола членів асоціацій.

Чинний Закон, на жаль, не приділив достатньої уваги питанням прав, обов'язків, відповідальності членів асоціації, а також відповідальності органів управління асоціацій, їх посадових осіб при здійсненні повноважень. Вони, як правило, знаходять своє врегулювання у статутах асоціацій. Так, члени асоціацій мають право брати участь з правом вирішального голосу у загальних зборах асоціації; вносити на обговорення ними та іншими органами асоціацій окремі питання та проекти документів; брати участь у підготовці та прийнятті рішень об'єднання та його органів з усіх питань статутної діяльності; обирати та бути обраними до керівних органів асоціацій; отримувати необхідну інформацію про діяльність асоціації, її заходи та результати роботи керівних органів; знайомитися з оригіналами документів та отримувати їх копії; одержувати методичну, організаційну, консультативну, матеріальну та іншу допомогу з питань, які відносяться до статутної діяльності асоціацій; створювати регіональні та місцеві відділення об'єднань; входити до складу офіційних делегацій асоціацій тощо. Одночасно вони зобов'язані дотримуватися вимог статуту, принципів та завдань діяльності об'єднань; брати активну участь у роботі асоціацій; виконувати рішення їх керівних органів; регулярно інформувати асоціацію про свою діяльність, співпрацю з іншими органами місцевого самоврядування; надавати необхідну допомогу керівним органам об'єднання у статутній діяльності; організовувати виконання рішень асоціацій; своєчасно сплачувати членські внески. У разі невиконання статутних обов'язків до членів асоціацій можуть застосовуватися заходи відповідальності, як правило, у вигляді призупинення або припинення членства. Порядок їх застосування має чітко визначатися статутом об'єднання. Разом з цим система

зв'язків та відносин, яка існує між місцевими радами та асоціаціями органів місцевого самоврядування повинна мати законодавчу основу, що виступатиме гарантією самостійності місцевих рад і невтручання в їх діяльність щодо вирішення питань місцевого значення з боку асоціацій.

Закон відіграє важливу роль у забезпеченні правової основи взаємодії асоціацій органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Вперше були визначені повноваження асоціацій, у тому числі й ті, що надають можливість долучатися до процесу опрацювання, реалізації та контролю впровадження регіональної та муніципальної політики держави. Основними формами такої взаємодії виступають консультації асоціацій з органами державної влади та надання висновків по проектах з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку. Так, всеукраїнські асоціації беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, що проводяться як за ініціативою асоціацій, так і відповідних органів державної влади, надають цим органам висновки по проектах правових актів.

Центральні органи виконавчої влади проводять консультації з всеукраїнськими асоціаціями щодо: 1) проекту Закону «Про Державний бюджет України», положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу, а саме: а) визначення соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг; б) обґрунтування і розрахунку загального обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України для місцевих бюджетів; в) методики розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами; г) визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами; 2) пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини; 3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів; 4) проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування;

5) питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

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

Поряд з представницькою функцією та функцією участі у правотворчому процесі асоціації органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у налагодженні міжмуніципального співробітництва, інформаційному забезпеченні, консультативно-експертному супроводженні діяльності своїх членів, підготовці та підвищенні кваліфікації муніципальних кадрів. Окремий напрям роботи асоціацій становить міжнародне співробітництво. У межах його забезпечуються використання міжнародних важелів впливу на розбудову місцевого самоврядування в Україні, вивчення досвіду функціонування інститутів місцевого самоврядування, механізмів розв'язання проблем місцевого розвитку, встановлення двостороннього соціально-економічного та науково-технічного партнерства органів місцевого самоврядування України та інших країн. Проте, не дивлячись на важливість даних напрямів роботи, Закон залишив невизначеними повноваження асоціацій у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування та міжнародній сфері.

Євроінтеграційна стратегія розвитку вимагає звернення уваги також і на питання відповідності законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування України європейським стандартам. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування є давнішньою демократичною традицією країн Західної Європи. Прецедент її був створений ще за часів Великої Французької революції, коли для встановлення співробітництва і підтримки взаємозв'язків комун було утворене Центральне Бюро, де представники, які обиралися комунами за різними напрямками діяльності, мали зустрічатися і обмінюватися досвідом. Від тоді були опрацьовані два основні типи сучасних об'єднань – міжмуніципальної кооперації, які створені для сумісного вирішення спільних питань життєзабезпечення комун, та соціально-політичні об'єднання, засновані з метою захисту прав місцевого самоврядування та представництва інтересів його органів у відносинах з органами державної влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка у найбільш концентрованому вигляді закріплює європейський доробок у муніципально-правовій сфері, передбачає права органів місцевого самоврядування: співробітничати при здійсненні своїх повноважень; в межах, визначених законом, об'єднуватися при здійсненні своїх повноважень; вступати в об'єднання для захисту і просування спільних інтересів; вступати у міжнародні об'єднання органів місцевого самоврядування; на умовах, які можуть бути встановлені законом, співробітничати з подібними органами інших держав [4].

Окремі елементи цих стандартів залишаються в Україні нереалізованими. Зокрема йдеться про положення ч. 1 ст. 10 Хартії, що передбачає можливість створення добровільних об'єднань, яким органи місцевого самоврядування могли б передавати виконання окремих повноважень, що лежать у сфері їх спільних інтересів. У даний час є дві найважливіші причини, що змушують місцеві органи об'єднуватися для здійснення міжмуніципальної кооперації – це підвищення ефективності громадських послуг і зменшення витрат на їх надання, координація зусиль декількох муніципалітетів щодо управління

урбанізованими агломераціями, які сформувалися навколо великих міст [6, с. 105]. Такі об'єднання, на наш погляд, у сучасних соціально-економічних, бюджетно-фінансових умовах функціонування територіальних громад в Україні несуть значний потенціал.

Позитивно оцінюючи прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як державно-правове визнання важливості ролі, яку виконують асоціації органів місцевого самоврядування в муніципальному будівництві, розбудові демократичної державності, вважаємо за необхідне продовжити роботу з удосконалення правової основи їх організації та діяльності з урахуванням сучасних принципів і тенденцій демократизації публічного управління, європейських стандартів, накопиченого вітчизняного досвіду.

Список літератури:

1. Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики : моногр. / І. І. Бодрова. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – 240 с.
2. Васильев В. И. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие. / В. И. Васильев. – М. : Юринформцентр, 1999. – 458 с.
3. Відомості Верховної Ради України.
4. Европейская хартия местного самоуправления // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11. – С. 49–56.
5. О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении : Закон Украинской Советской Социалистической Республики от 07.12.1990 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1991. – №2. – Ст. 5.
6. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо та ін. – К. : Клевер, 2000. – 136 с.

Бодрова И. И. Проблемы законодательного регулирования статуса ассоциаций органов местного самоуправления Украины.

Проанализирована законодательная регламентация статуса и организационно-правовых аспектов деятельности ассоциаций органов местного самоуправления, выявлены проблемы и недостатки правового регулирования, предложены пути их преодоления и дальнейшего улучшения правовой основы функционирования ассоциаций.

Ключевые слова: ассоциация органов местного самоуправления, местный совет, местное самоуправление, муниципальное право.

Bodrova I. I. Problems of legislative regulation of Ukrainian associations of organs of local self-government's status.

Legislative regulation of status and organizational legal aspects of activity of associations of organs of local self-government is analysed, problems and lacks of the legal adjusting are exposed, the ways of their overcoming and further improvement of legal framework of functioning of associations are offered.

Key words: association of organs of local self-government, local council, local self-government, municipal law.