

ОЛЕНКОВСЬКА Лариса Павлівна,
експерт з питань місцевого самоврядування

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізується чинне законодавство з питань створення та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі розвитку; визначається його відповідність ефективній діяльності асоціацій в Україні.

Ключові слова: асоціації органів місцевого самоврядування, нормативно-правове забезпечення, місцевий розвиток.

Оленковская Л. П. Нормативно-правовое обеспечение деятельности ассоциаций органов местного самоуправления в Украине

Анализируется действующее законодательство по вопросам образования и функционирования ассоциаций органов местного самоуправления в Украине на современном этапе развития; определяется его соответствие эффективной деятельности ассоциаций в Украине.

Ключевые слова: ассоциации органов местного самоуправления, нормативно-правовое обеспечение, местное развитие.

Olenkovska L. P. Regulatory support of local authorities' associations' activity in Ukraine

Current legislation for creation and functioning of the associations of local self-government bodies in Ukraine is analyzed; its relevance for effective activity of these associations in Ukraine is defined.

Key words: associations of local self-government bodies, legislation, local development.

Постановка проблеми. Для ефективності інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування необхідним є відповідне нормативне поле, у межах якого й має відбуватись співпраця органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. Як слушно зазначають вітчизняні науковці та фахівці з даних питань, «процеси самоорганізації повинні йти у правовому полі, за правилами, які встановлюються державою як за її ініціативою, так і за законодавчо закріпленою ініціативою самоорганізованого муніципального загалу України» [8, с. 414].

Не можна не погодитись з тим, що необхідною основою всіх об'єднуючих процесів муніципального руху є відповідне законодавство, що має сприяти та забезпечувати якісну та ефективну взаємодію всіх суб'єктів місцевого розвитку. Якісне нормативно-правове забезпечення є основою будь-якої діяльності, а для консолідації муніципального руху, процесів об'єднання органів місцевого самоврядування заради спільного вирішення питань місцевого розвитку це вкрай необхідно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна увага питанням нормативно-правового забезпечення діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні приділяється в працях таких вітчизняних науковців, як М. Баймуратов, Ю. Бальций, В. Кравченко, М. Пітцик, В. Погорілко, О. Фрицький та ін. Окремі аспекти нормативно-правового забезпечення інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування досліджують такі науковці, як В. Бакуменко, В. Вакуленко, В. Кампо, С. Квітка, О. Лебединська, В. Прошко, М. Пухтинський, А. Ткачук, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін.

На важливості існування відповідної нормативно-правової бази для ефективного функціонування муніципальних асоціацій наголошують майже всі вітчизняні науковці та практики. Так, серед основних чинників, потрібних для того, щоб муніципальні асоціації відігравали помітну роль у відповідних суспільних процесах і робили потужний внесок у становлення самодостатньої територіальної громади, науковці Національного інституту стратегічних досліджень визначають такі:

- самі асоціації повинні мати певний потенціал і ресурси для досягнення своїх цілей і виконання необхідної для цього проектної роботи;

– у суспільстві і державі їх роль має бути визнана і легітимізована, у тому числі через відповідне нормативно-правове забезпечення як розвиток положень Конституції та рамкового закону про місцеве самоврядування;

– законодавчо врегулювати діяльність муніципальних асоціацій означає перш за все визначити та закріпити законом прозорі, зрозумілі, ефективні механізми взаємодії місцевого самоврядування зі всіма гілками державної влади в країні. Такі механізми повинні мати імперативний характер: інститут чи орган державної влади мають бути зобов'язані консультуватися із представниками місцевої і регіональної влади під час прийняття рішень, які мають місцеву чи регіональну складову [7].

С. Крушановський також наголошує на тому, що природа асоціацій органів ОМС пов'язана з певними суспільними потребами, для задоволення яких створюються інституції (організації) з визначеним функціональним призначенням, яке зазвичай фіксується в законодавстві. Його норми мають урегулювати відносини, пов'язані з цими потребами [3, с. 79].

Незважаючи на наявність значної кількості праць, у яких досліджуються питання нормативно-правового забезпечення діяльності ОМС в Україні, питання законодавчого забезпечення функціонування асоціацій ОМС на сучасному етапі ще потребують уваги науковців.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу існуючої нормативно-правової бази, що забезпечує створення та подальшу діяльність асоціацій та інших об'єднань ОМС в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні існує основа нормативно-правового забезпечення інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування, яку утворюють такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні (1997 р.) Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.), Європейська хартія місцевого самоврядування (прийнята в 1985 р.; ратифікована в 1997 р.), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування» (1998 р.) та ін.

Згідно з Конституцією України (ст. 35) громадянам надається право об'єднуватись у громадські організації та асоціації для здійснення і захисту своїх прав

і свобод, задоволення своїх законних інтересів [2]. Основним проявом інтеграційної співпраці ОМС є їх асоціації.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ОМС надається право створювати асоціації. У п. 1 ст. 15 цього Закону зазначається, що ОМС з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватись в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, а в п. 2 зазначається, що такі асоціації можуть входити до складу міжнародних об'єднань місцевого самоврядування. Це надало змогу ОМС України не лише об'єднувати свої зусилля, спрямовані на забезпечення сталого територіального розвитку, а й обмінюватись досвідом із муніципалітетами інших країн та стати повноправними членами міжнародних асоціацій ОМС.

Відповідно до п. 3 ст. 15 вищезазваного Закону асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням ОМС не можуть передаватись повноваження органів місцевого самоврядування [10, с. 130 – 131]. Деякі науковці наголошують на тому, що надання частки таких повноважень вищезгаданим асоціаціям сприятиме їх більшій активізації, більш посиленому впливу на територіальний розвиток та активізації консолідації муніципального руху взагалі [8; 11]. Інші навпаки зазначають, що характерною рисою діяльності асоціацій є те, що вони «не виконують безпосередньо і не перебираю більш ефективному виконанню органами місцевого самоврядування їх завдань» [5, с. 27].

Відповідно до п. 21 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них здійснюється лише на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад [10, с. 134]. Таке саме рішення мають право приймати районі та обласні ради, відповідно до п. 15 ст. 43 цього Закону [10, с. 156].

На виконання положень вищезгаданого Закону, у наступному після його прийняття році, Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 175 від 16 лютого 1998 р., у якому було затверджено Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування [9]. У цьому положенні визначено: порядок реєстрації асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування в органах Міністерства юстиції України; перелік

основних документів, необхідних для реєстрації; підстави для відмови у реєстрації, а також умови скасування реєстрації. У положенні зазначається, що реєстрація асоціацій та інших добровільних об'єднань ОМС (далі – добровільне об'єднання) здійснюється Головним управлінням юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими управліннями юстиції за місцезнаходженням керівного органу об'єднання (п. 1). Серед переліку документів, необхідних для реєстрації, слід відмітити необхідність мати статут асоціації (п. 2 ч. 2). У подальшому статuti стали відігравати суттєву роль у чіткому визначенні цілей, завдань, напрямів діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами державної влади.

Важливу роль не лише у створенні асоціацій органів місцевого самоврядування, а й у становленні та розвитку місцевого самоврядування загалом відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), прийнята в Страсбурзі у 1985 р., ратифікована Україною у 1997 р. [1]. Асоціаціям ОМС у Хартії присвячена ст. 10. Відповідно до цієї статті «органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес» [1, с. 109]. Згідно з п. 2 і 3 цієї статті ОМС мають співробітничати з ОМС інших держав, а кожна держава має забезпечити дотримання права ОМС бути членом міжнародних асоціацій. Хартія не визначає те, яким чином має здійснюватись таке співробітництво. Ураховуючи цей факт, вітчизняні науковці зазначають, що «оскільки Хартія не зачіпає питання правових та/чи інституційних засобів втілення в життя цих принципів, то їх закріплення в нормах національних законодавств відбувається з урахуванням країнової специфіки правової системи, культурних та історичних традицій» [12, с. 27].

Як зазначає В. Ф. Погорілко, у ст. 10 Хартії передбачається право ОМС на об'єднання. Слід зазначити, що таке право на об'єднання в цьому документі трактується в трьох аспектах, кожен з яких безпосередньо пов'язаний із можливістю утворення муніципальних спілок як національного характеру, так і з міжнародною орієнтацією:

– держави, що підписали і ратифікували Хартію, визнають право ОМС в процесі здійснення своїх повноважень співробітничати і в межах, встановлених національним законом, об'єднуватися з іншими ОМС для виконання завдань, що мають спільний інтерес;

– у кожній державі має бути визнане право ОМС входити в об'єднання для захисту і просування спільних інтересів і в міжнародне об'єднання ОМС;

– ОМС надається право на умовах, що можуть бути встановлені законом, співробітничати з подібними органами інших держав (на основі двосторонніх, багатосторонніх контактів і контактів з національними об'єднаннями (асоціаціями) місцевої влади [4].

Новий поштовх розвитку інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування України надав прийнятий у 2009 р. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Його прийняття було вкрай необхідне для чіткого нормативного визначення та закріплення правових основ діяльності асоціацій ОМС. Як зазначав С. Крушановський, незадовго до прийняття вищезгаданого закону, «сьогодні питання утворення та діяльності асоціацій ОМС в Україні на законодавчому рівні повною мірою не врегульовано. Спеціальна нормативна база їх інституціонального функціонування обмежена нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування». У цих правових документах не визначено правовий статус, не врегульовано механізми та процедурні питання взаємодії між асоціаціями ОМС та органами державної влади» [3, с. 81].

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» визначив основні правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів. У законі чітко визначені основні принципи створення та діяльності асоціацій, порядок створення та припинення діяльності асоціацій тощо.

Асоціації ОМС визначені в законі як добровільні неприбуткові об'єднання, створені ОМС з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження

дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку (ч.1 ст. 1) [6]. У ст. 3 зазначається, що асоціації створюються із всеукраїнським або місцевим статусом. Всеукраїнськими можуть бути визнані ті асоціації, що об'єднують більше ніж половину ОМС відповідних територіальних рівнів, а місцева асоціація може бути створена не менше ніж трьома ОМС. Як слушно зазначає І. Сало, правове визначення статусу асоціацій ОМС (всеукраїнські, регіональні, місцеві) стало системоутворюючим чинником процесів інституціонування взаємодії органів публічної влади в країні: всеукраїнські асоціації взаємодіють з центральними органами державної влади, відповідно місцеві асоціації – з місцевими органами державної влади. Належить також зазначити, що визначення статусу, цілей завдань та повноважень асоціацій ОМС положеннями Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» по-перше, свідчить про виконання Україною зобов'язань перед Радою Європи, оскільки відповідає положенням Хартії; по-друге, позитивно впливає на забезпечення відповідності діяльності ОМС декларованим ними цілям [12, с. 8 – 9]. Не можна не погодитись із тим, що прийняття цього закону відіграло важливу роль у зміцненні правового статусу асоціацій та інших об'єднань ОМС, надавши їм чіткі правові інструменти для ефективної діяльності.

Важливою є також ст. 7 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», у якій визначаються засади взаємовідносин між асоціаціями та органами державної влади. У цій статті закріплено, що асоціації у своїй статутній діяльності не залежать від органів державної влади, не підзвітні їм і не підконтрольні, крім випадків, передбачених законом. Забороняється будь-яке втручання в статутну діяльність асоціацій та їх об'єднань з боку органів державної влади, їх посадових та службових осіб [6]. На основі цієї статті асоціації ОМС України тісно взаємодіють з органами державної влади, відстоюючи та захищаючи права місцевого самоврядування, добиваючись урахування своїх інтересів під час проведення державної політики в різних сферах суспільного життя. Вони беруть участь у розробці та під час реалізації державних програм розвитку місцевого самоврядування, у розробці та обговоренні проектів законів з питань місцевого розвитку, у парламентських слуханнях [5, с. 27].

У той самий час є й певні проблеми, зокрема, деякі науковці слушно зазначають, що визначення процедур взаємодії асоціацій ОМС з органами державної влади відповідає принципу поділу влад, оскільки обмежує втручання кожного із суб'єктів взаємовідносин у сферу компетенції іншого, водночас забезпечує дієвість принципу відповідальності за схвалювані рішення. Є певні проблемні зони регулювання взаємодії ОМС з органами державної влади – чинне законодавство не гарантує обов'язкове досягнення компромісу для ухвалення нормативно-правових актів, що стосуються прав і законних інтересів територіальних громад [12, с. 9].

Основою діяльності асоціацій є їх статuti. У ст. 9 визначаються основні складові цього документа.

Діяльність асоціацій ОМС вважається легітимною, якщо вона зареєстрована в установленому законом порядку. У п. 1 ст. 10 визначається, що асоціація підлягає обов'язковій державній реєстрації, а сама реєстрація всеукраїнських асоціацій здійснюється Міністерством юстиції України, а місцевих – територіальними органами Міністерства за місцезнаходженням асоціації. У цій статті визначаються і терміни реєстрації. Зокрема, орган, що реєструє, протягом тридцяти робочих днів від дати надходження зазначених у частині третій цієї статті документів проводить правову експертизу документів, приймає рішення про державну реєстрацію або про відмову в державній реєстрації. Орган, який реєструє, за заявою уповноваженої асоціацією особи може продовжити строк розгляду документів, але не більше ніж на десять робочих днів, для виправлення в поданих документах помилок або неточностей, які не є порушенням законодавства (п. 4 ст. 10).

У розділі III закону чітко визначаються повноваження асоціацій ОМС, що значно спрощує їх функціонування та взаємодію з іншими інститутами. Зазначається, що на виконання статутних завдань асоціація здійснює такі повноваження:

- об'єднує зусилля ОМС щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, вирішення спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування;

- розробляє та подає органам державної влади пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду в порядку, встановленому цим законом;

- надає методичну, правову та інформаційну допомогу ОМС у здійсненні ними своїх повноважень;
- сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації;
- узагальнює та поширює досвід діяльності ОМС з питань соціально-економічного та культурного розвитку;
- сприяє ОМС у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;
- засновує засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність;
- готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників;
- готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення;
- обстоює інтереси територіальних громад за зверненням ОМС, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань;
- здійснює інші повноваження [6].

Зважаючи на важливість взаємодії асоціацій ОМС з органами державної влади, вітчизняні нормотворці не обмежуються положеннями, визначеними у ст. 7. Так, у розділі IV вищеназваного закону більш детально визначаються засади взаємодії асоціацій з органами державної влади. Зазначається, що асоціації взаємодіють з органами державної влади під час розроблення та здійснення державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Основними формами взаємодії асоціацій з органами державної влади, відповідно до п. 2 ст. 17 закону, є:

1) участь у консультаціях:

- всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади;
- місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади;

2) надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого та регіонального розвитку:

– всеукраїнськими асоціаціями Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади;

– місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій місцевим органам виконавчої влади.

Значна увага приділяється проведенню консультацій органів державної влади з асоціаціями органів місцевого самоврядування, що передбачає участь у консультаціях членів виконавчого органу асоціації та в разі необхідності визначених ними експертів. Ініціаторами проведення консультації органів державної влади з асоціаціями органів місцевого самоврядування можуть бути: органи виконавчої влади та органи управління асоціації (п. 5 ст. 19). Процедура проведення консультацій має бути прозорою. На жаль, у законі не визначено, що консультації мають відбуватись на всіх етапах розробки відповідної політики чи опрацювання певного проекту закону. Бажано починати консультації вже на етапі розробки концепції проекту закону. Саме на цьому етапі напрацьовуються основне бачення та підходи щодо законодавчого врегулювання певних суспільних відносин, процесів, проблем.

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що в основному нормативно-правові підвалини для утвердження системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування сформовано, однак ряд положень потребують удосконалення [12].

У той самий час уже на основі існуючого законодавства асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні мають значні можливості для свого ефективного функціонування та більш посиленого впливу на місцевий розвиток. Тому окремого розгляду потребують питання діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування на основі чинного законодавства, особливо після прийняття Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що має стати предметом подальшого аналізу.

Список використаних джерел

1. **Європейська** хартія місцевого самоврядування / Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія. – К. : НІСД, 2004. – С. 106 – 113.
2. **Конституція** України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. **Крушановський С.** Асоціації органів місцевого самоврядування України як елемент децентралізованої системи влади / С. Крушановський // Вісн. Центр. вибор. коміс. – 2008. – № 2 (12). – С. 79 – 83.
4. **Муниципальне** право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юринком Інтер, 2006. – 590 с.
5. **Основи** місцевого самоврядування в Україні : конспект лекцій. Ч. 2 / уклад. О. С. Ігнатенко, А. М. Ткаченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 80 с.
6. **Про асоціації** органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.
7. **Проблеми** соціально-економічного розвитку: аналіт. доп. – К. : НІСД, 2009. – Режим доступу: www.old.niss.gov.ua/Table/14042009/Dopovid.doc.
8. **Проблеми** трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка. – 852 с.
9. **Про затвердження** Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 1998 р. № 175 / Офіц. вісн. України. – 1998. – № 7.
10. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія. – К. : НІСД, 2004. – С. 124 – 186.
11. **Роль** громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
12. **Сало І. С.** Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях : аналіт. доп. / І. С. Сало. – К. : НІСД, 2011. – 39 с.