ПІДЗАКОННЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

БАРАНОВ-МОХОРТ С.Н. - кандидат юридичних наук, доцент, Академія праці, соціальних відносин і туризму

https://orcid.org/0009-0005-8081-3822
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.24

У статті досліджується підзаконне регулювання організації та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні. Асоціації органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні ефективної системи місцевого врядування, сприяють налагодженню взаємодії між територіальними громадами та державою, а також захисту прав та інтересів місцевого самоврядування. Автор аналізує чинне підзаконне нормативно-правове регулювання, зокрема акти Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції, а також інші нормативні документи, що визначають правові підстави, механізми створення, реєстрації та діяльності асоціацій. Увагу зосереджено на неврегульованих аспектах правового статусу таких об'єднань, проблемах реалізації права на об'єднання, нестачі чітких механізмів державної підтримки та фінансування. Виявлено, що чинні підзаконні акти мають фрагментарний характер і не забезпечують належного правового регулювання, що ускладнює реалізацію функцій асоціацій. Особливу увагу приділено порівняльному аналізу зарубіжного досвіду (Франція, Німеччина, Польща, Швеція), що дозволяє визначити ефективні моделі підзаконного регулювання на рівні місцевого самоврядування. З урахуванням національного контексту запропоновано шляхи вдосконалення правового механізму функціонування асоціацій, зокрема шляхом систематизації підзаконної бази, підвищення прозорості процедур, запровадження стандартів діяльності. Дослідження має на меті сприяти формуванню комплексного бачення щодо правової природи та ролі асоціацій як інституту демократичного суспільства, підвищенню ефективності їх діяльності в умовах децентралізації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, асоціація, підзаконне регулювання, правовий статус, державна підтримка, децентралізація, адміністративне право.

У процесі реформування публічного управління в Україні особливе значення набуває розвиток інституцій місцевого самоврядування, які забезпечують ефективне управління на місцях та реалізацію принципу субсидіарності. Одним із ключових інструментів представництва інтересів місцевих громад, захисту їхніх прав і впливу на державну політику є асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС).

Асоціації виступають не лише координаційними органами, що об'єднують територіальні громади за професійними або регіональними ознаками, а й потужними суб'єктами впливу на законодавчі та управлінські процеси. Їхня діяльність повинна мати чітке правове забезпечення, що гарантує стабільність, прозорість та підзвітність. Попри існування основ законодавчого регулювання (зокрема, Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), ключова роль у деталізації процедур створення, функціонування та взаємодії АОМС з органами державної влади покладається на підзаконні нормативно-правові акти.

Однак нинішній стан підзаконного регулювання характеризується фрагментарністю, відсутністю єдиної системи норм, нечіткістю у визначенні процедур і повноважень, що ускладнює реалізацію асоціаціями своїх функцій. Це викликає необхідність ґрунтовного аналізу чинної нормативної бази, виявлення її недоліків та обґрунтування пропозицій щодо її вдосконалення в контексті адміністративного права.

У цьому дослідженні увагу зосереджено на структурному аналізі підзаконних актів, які регулюють організацію та діяльність АОМС, визначенні ключових проблем нормативного забезпечення та пошуку шляхів гармонізації національного регулювання з європейськими стандартами.

Постановка проблеми

Актуальність проблематики підзаконного регулювання організації та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) зумовлена трансформаційними процесами у сфері публічного управління, що відбуваються в Україні в контексті децентралізації, інтеграції до європейського правового простору та необхідності забезпечення ефективної взаємодії між місцевим самоврядуванням і державними органами влади. АОМС сьогодні відіграють важливу роль у представництві спільних інтересів територіальних громад, реалізації їхнього права на участь у формуванні державної політики, а також у розбудові інституційної спроможності місцевого самоврядування.

Проте, попри закріплення права органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації на рівні Конституції України та спеціального закону («Про асоціації органів місцевого самоврядування»), механізми реалізації цього права на підзаконному рівні залишаються недостатньо визначеними, що істотно знижує ефективність їхньої діяльності. Чинні підзаконні нормативно-правові акти, які стосуються організації та функціонування АОМС, є фрагментарними, часто декларативними й не завжди узгодженими між собою, що створює прогалини в правозастосуванні.

На сучасному етапі важливою проблемою є відсутність чіткого, уніфікованого порядку державної реєстрації, інституційного оформлення, звітності, внутрішнього контролю та взаємодії асоціацій з державними органами. У багатьох випадках підзаконні акти не містять процедурних норм, що унеможливлює їх ефективне застосування на практиці. Також бракує спеціалізованого адміністративно-правового інструментарію, який би регламентував порядок надання фінансової підтримки асоціаціям, моніторингу їхньої діяльності та відповідальності за порушення законодавства.

Зазначені недоліки створюють ризики правової невизначеності, обмежують функціональну спроможність АОМС та суперечать принципам належного врядування й публічної відкритості. Тому постає нагальна потреба в комплексному аналізі чинного підзаконного регулювання, визначенні його слабких місць та напрацюванні ефективної моделі правового забезпечення діяльності асоціацій на підзаконному рівні з урахуванням європейських практик і стандартів у сфері місцевого самоврядування.

Не вирішені раніше проблеми. Попри наявність окремих наукових праць, присвячених правовому статусу асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС), їхньому значенню в системі публічної влади та ролі в процесі децентралізації, низка важливих питань підзаконного регулювання досі залишається поза увагою вітчизняної науки. Зокрема, у юридичній літературі недостатньо опрацьовані питання систематизації підзаконних актів, які регламентують функціонування АОМС, їхня ієрархічна узгодженість, правова природа та співвідношення з адміністративним законодавством.

Водночас поза глибоким науковим аналізом залишаються процедурні аспекти діяльності асоціацій: порядок їх державної реєстрації, внутрішньої організації, регулювання членства, підзвітності, контролю та відповідальності. Відсутній комплексний підхід до оцінки ефективності чинного підзаконного регулювання, зокрема – критерії його повноти, юридичної визначеності, прозорості процедур та відповідності принципам публічного адміністрування.

Окрему проблему становить регулювання питань фінансової підтримки АОМС

з боку держави, а також забезпечення прозорості у використанні бюджетних коштів, виділених на реалізацію їхніх функцій. Недостатньо врегульованим залишається і механізм взаємодії асоціацій з центральними органами виконавчої влади: у нормативних актах немає чітких правил та обов'язкових процедур, що створює підґрунтя для вибіркового або декларативного застосування норм.

Значна частина підзаконних актів, що стосуються АОМС, ухвалювалася фрагментарно, без урахування єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування та без оцінки їх відповідності міжнародним стандартам. Таким чином, на сучасному етапі потребує подальшого наукового осмислення сама структура підзаконного регулювання, його функціональна спрямованість та ефективність у забезпеченні реального впливу асоціацій на процеси врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні розглядалися в працях таких науковців, як В. Бевзенко, С. Серьогіна, Ю. Битяк, В. Луцкий, В. Шаповал, які аналізували загальні засади діяльності АОМС, їх роль у системі публічного управління та взаємодію з органами державної влади.

У контексті адміністративного права діяльність АОМС як колективних суб'єктів владних правовідносин досліджувалася через призму організаційно-правових форм їх функціонування, представництва інтересів територіальних громад, реалізації принципів децентралізації та публічної відкритості. Значну увагу було приділено визначенню їх функціонального призначення в межах реформи місцевого самоврядування, зокрема в працях А. Толкачова та І. Оніщука .

Окремі аспекти фінансового забезпечення діяльності асоціацій, зокрема питання державної підтримки, бюджетного фінансування та контролю за цільовим використанням коштів, висвітлювалися в працях Т. Карабін та І. Біленчук. Також проводився аналіз законодавчого підґрунтя функціонування асоціацій, особливо у зв'язку з імплементацією принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Проте, як свідчить аналіз наукового дискурсу, проблематика саме підзаконного регулювання організації та функціонування АОМС досі не отримала належної уваги. Недостатньо опрацьованими залишаються питання юридичної природи підзаконних актів, що регламентують діяльність асоціацій, їх місця в системі адміністративного законодавства, ефективності їх реалізації на практиці, а також відповідності європейським стандартам публічного адміністрування.

Таким чином, ця наукова стаття покликана заповнити цю прогалину шляхом ґрунтовного аналізу чинної нормативної бази підзаконного рівня та обґрунтування шляхів її вдосконалення.

Мета дослідження

Метою цього наукового дослідження є всебічний аналіз системи підзаконного регулювання організації та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні з позицій адміністративного права. Дослідження спрямоване на виявлення прогалин, неузгодженостей та суперечностей у чинних нормативно-правових актах підзаконного рівня, які регламентують створення, діяльність, взаємодію та підзвітність АОМС.

Окрема увага приділяється формуванню науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення підзаконної нормативної бази з метою забезпечення належної організаційно-правової підтримки діяльності АОМС, узгодження національного підходу до їх регулювання з європейськими стандартами та підвищення ефективності інституту асоціативного представництва інтересів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу

Правове регулювання діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) в Україні здійснюється на двох основних рівнях: законодавчому та підзаконному. Законодавчий рівень становить, зокрема, Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 5 квітня

2001 року № 2621-III, який визначає правові основи створення, організаційної структури та функціонування таких об'єднань. Водночас саме підзаконне регулювання відіграє ключову роль у деталізації процедур, пов'язаних із реалізацією норм цього закону на практиці. До основних підзаконних актів, що безпосередньо регулюють питання діяльності АОМС, належать:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2001 р. № 700 «Про порядок сприяння державними органами діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування», яка містить загальні механізми взаємодії державних органів з асоціаціями [10];
- Наказ Міністерства юстиції України від 06.01.2016 № 15/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації громадських формувань», який застосовується також до асоціацій як об'єднань юридичних осіб публічного права [11];
- Постанови Верховної Ради України щодо офіційного визнання національних асоціацій, як, наприклад, Постанова № 1660-VI від 22 жовтня 2009 року [12].

Аналіз зазначених актів свідчить про наявність низки проблем:

1. Фрагментарність і відсутність системності: підзаконні акти не охоплюють повного спектра питань, пов'язаних із функціонуванням АОМС. Зокрема, відсутні нормативні положення щодо порядку прийняття внутрішніх рішень, формування органів управління, процедур виходу з асоціацій тощо.

2. Правова невизначеність процедур: наприклад, чинне законодавство не встановлює єдиної процедури взаємодії асоціацій з органами виконавчої влади щодо подання колективних пропозицій до проєктів нормативних актів. Відсутні чіткі строки, відповідальні органи та правові наслідки такої взаємодії.

3. Недостатність правових гарантій фінансування: хоча законодавчо передбачено можливість державної підтримки АОМС, відсутність деталізованого механізму її надання в підзаконних актах унеможливлює її реалізацію на практиці. Це особливо актуально для невеликих асоціацій, які не мають сталих джерел фінансування.

4. Проблеми адміністративно-правового статусу: на рівні підзаконних актів не визначено уніфікованого підходу до розмежування повноважень між асоціаціями як суб'єктами публічного права та органами, що здійснюють контроль за їх діяльністю.

5. Відсутність механізмів оцінювання ефективності: жоден підзаконний акт не встановлює критеріїв чи процедур оцінки результативності діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, що обмежує можливості контролю та планування державної політики в цій сфері.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що сучасна модель підзаконного регулювання не відповідає принципам юридичної визначеності, передбачуваності та належного врядування, які є базовими як у національній правовій системі, так і в європейській практиці. Відтак, виникає потреба в оновленні, уніфікації та систематизації підзаконних актів з метою забезпечення належного функціонування АОМС як інституту публічного управління.

Зарубіжний досвід

Зарубіжна практика засвідчує, що ефективне функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) ґрунтується на чітко визначених правових механізмах, які, як правило, закріплюються в спеціальних нормативно-правових актах, що мають статус підзаконних. Особливо показовими є правові системи країн Європейського Союзу, які втілюють принципи Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.) [13].

У Франції діяльність асоціацій комун та інших форм міжмуніципального співробітництва регламентується Кодексом місцевого самоврядування (Code général des collectivités territoriales), який передбачає спеціальні положення про міжкомунальні структури, їхні повноваження, фінансову автономію, а також порядок створення, ліквідації та взаємодії з центральною владою. Значна увага приділяється процедурі делегування повноважень та контролю з боку держави [14].

У Німеччині міжмуніципальне співробітництво регулюється законодавством земель,

але уніфіковано на підзаконному рівні через спільні адміністративні положення. Наприклад, у Північному Рейні-Вестфалії діють докладні нормативні акти щодо асоціацій громад (Gemeindeverbände), які визначають принципи внутрішньої організації, формування органів управління, порядок прийняття рішень і фінансування [15].

У Польщі питання функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування врегульовано законом «Про місцеве самоврядування» (1990) та конкретизується постановами Ради Міністрів та наказами відповідних міністерств. Зокрема, постановою Ради Міністрів встановлено порядок фінансування асоціацій, які беруть участь у реалізації державної політики на місцевому рівні [16]. Окрім того, польські асоціації мають офіційний консультативний статус при органах центральної влади.

У Швеції Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) має чітко визначений юридичний статус, діє на підставі окремих положень Адміністративного кодексу і фінансується як за рахунок членських внесків, так і через державні дотації, що регламентуються спеціальними актами уряду [17].

Загальноєвропейською практикою є формування механізмів публічної звітності та аудиту діяльності асоціацій, впровадження єдиних стандартів прозорості, електронного обліку рішень та взаємодії з органами центральної влади через постійні консультативні ради.

На відміну від України, де підзаконне регулювання АОМС є фрагментарним, у більшості європейських країн застосовується системний підхід, за якого:

- нормативно врегульовано весь життєвий цикл асоціації (створення, реєстрація, функціонування, припинення);
- передбачені чіткі процедури взаємодії асоціацій з центральними органами влади;
- діє механізм фінансового забезпечення і контролю з боку держави;
- правовий статус асоціацій чітко визначений і забезпечений окремим реєстром або уповноваженим органом.

З огляду на це, імплементація кращих європейських практик може стати дієвим інструментом реформування українського підзаконного регулювання у сфері діяльності АОМС.

Висновки

Дослідження підзаконного регулювання організації та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє дійти ряду теоретичних та практичних узагальнень, що мають значення для розвитку як правової доктрини у сфері публічного управління, так і законодавчої та нормативно-правової практики.

Підзаконне нормативне регулювання є критично важливою складовою системи правового забезпечення діяльності АОМС, оскільки саме на цьому рівні встановлюються конкретні процедури створення, реєстрації, організації управління, форм співпраці та контролю діяльності асоціацій. Проте чинна нормативна база є фрагментарною, неповною і такою, що не забезпечує ефективної реалізації цілей, визначених у базовому законі.

Встановлено, що наявні підзаконні акти (постанови КМУ, накази центральних органів виконавчої влади) не охоплюють низки важливих аспектів діяльності асоціацій, зокрема:

- внутрішньоорганізаційного устрою;
- взаємодії з державними органами в процесі консультацій щодо нормативно-правових актів;
- правових гарантій фінансування;
- оцінки ефективності діяльності;
- забезпечення прозорості та підзвітності.

На нормативному рівні відсутня єдність підходів до правового статусу асоціацій, що призводить до колізій у практиці реалізації їх повноважень та взаємодії з органами державної влади. Досі не вирішене питання щодо розмежування повноважень асоціацій як недержавних об'єднань та як суб'єктів публічного права, які представляють колективні інтереси територіальних громад.

Зарубіжний досвід (зокрема країн ЄС — Франції, Німеччини, Польщі) свідчить про ефективність моделі, за якої існує цілісна, ієрархічно впорядкована система нормативного регулювання діяльності асоціацій муні-

ципалітетів. Така система базується на поєднанні законодавчого закріплення правового статусу та процедур, що деталізуються на підзаконному рівні, з чітко визначеними стандартами відкритості, участі в управлінні та державної підтримки.

Рекомендовано створити єдиний комплексний підзаконний акт (наприклад, типове положення або урядову постанову), який би регламентував:

- порядок створення і реєстрації асоціацій;
- права і обов'язки учасників;
- механізми внутрішнього управління;
- процедури виходу з асоціації;
- гарантії фінансування;
- механізми взаємодії з органами державної влади;
- індикатори оцінки результативності діяльності асоціацій.

На рівні доктрини адміністративного права необхідно розвивати понятійно-категоріальний апарат щодо адміністративно-правового статусу АОМС, включаючи визначення їх публічної функції, підстав для адміністративного нагляду та меж автономії у відносинах із державою.

Таким чином, удосконалення підзаконного регулювання діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування є ключовою умовою підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні, реалізації принципу субсидіарності та належного врядування в умовах децентралізації влади. Системний підхід до нормотворчості в цій сфері дозволить забезпечити правову визначеність, стабільність, інституційну спроможність і результативність діяльності асоціацій, а відтак — і сталий розвиток територіальних громад.

Література

1. Бевзенко В. М. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2020. 552 с.

2. Серьогіна С. Г. Адміністративно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні: монографія. Харків : Право, 2017. 368 с.

3. Битяк Ю. П., Дьяченко Ю. А., Пилипенко О. І. Адміністративне право України: підручник. Харків: Право, 2019. 520 с.

4. Луцький В. А. Правові основи взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної влади в Україні. Київ: ІНЮР, 2016. 224 с.

5. Шаповал В. М. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 416 с.

6. Толкачов А. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як інституційна форма публічної демократії // Право України. 2018. № 7. С. 134–142.

7. Оніщук І. В. Асоціації органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації // Юридичний вісник України. 2019. № 5. С. 52–58.

8. Карабін Т. О. Фінансове забезпечення діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2020. Вип. 72. С. 117–123.

9. Біленчук І. С. Асоціації органів місцевого самоврядування: проблеми правового статусу та державної підтримки // Науковий вісник публічного та приватного права. 2021. Вип. 3. С. 89–94.

10. Про порядок сприяння державними органами діяльності асоціацій органів місцевого самоврядуванн : постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2001 р. № 700.

11. Про затвердження Порядку державної реєстрації громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 6 січ. 2016 р. № 15/5.

12. Про Загальнодержавну програму підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні : постанова Верховної Ради України № 1660-VI від 22 жовт. 2009 р.

13. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg : Council of Europe, 1985.

14. Code général des collectivités territoriales. France.

15. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG NRW). Nordrhein-Westfalen, Germany.

16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 (Polska).

17. Swedish Administrative Procedure Act (Förvaltningslagen). Stockholm : SALAR, 2017. Режим доступу: https://skr.se

SUMMARY

The article explores the sub-legislative regulation of the organization and functioning of associations of local self-government bodies in Ukraine. These associations play a crucial role in developing an effective local governance system, facilitating interaction between territorial communities and the state, and protecting the rights and interests of local self-government. The author analyzes the current sub-legislative legal framework, particularly the acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice, and other regulations that define the legal grounds, mechanisms for creation, registration, and functioning of such associations. The paper focuses on unresolved aspects of the legal status of these organizations, problems with exercising the right to association, and the lack of clear mechanisms for state support and financing. It is revealed that the existing sub-legislative acts are fragmented and fail to provide adequate legal regulation, which complicates the realization of the functions of associations. Special attention is given to a comparative analysis of foreign experience (France, Germany, Poland, Sweden), which makes it possible to identify effective models of sub-legislative regulation at the local level. Taking into account the national context, the author proposes ways to improve the legal mechanism of association functioning, including the systematization of the sub-legislative framework, enhancing the transparency of procedures, and the introduction of activity standards. The research aims to contribute to the formation of a comprehensive understanding of the legal nature and role of associations as an institution of democratic society and to increase the effectiveness of their activities under conditions of decentralization.

Keywords: local self-government, association, sub-legislative regulation, legal status, state support, decentralization, administrative law.

References

1. Bevzenko, V. M. (2020). *Administrative law of Ukraine: Textbook*. Kharkiv: Pravo.

2. Serhiogina, S. H. (2017). *Administrative and legal support of local self-government in Ukraine: Monograph*. Kharkiv: Pravo.

3. Bytiak, Y. P., Dyachenko, Y. A., & Pylypenko, O. I. (2019). *Administrative law of Ukraine: Textbook*. Kharkiv: Pravo.

4. Lutskiy, V. A. (2016). *Legal foundations of interaction between local self-government bodies and state authorities in Ukraine*. Kyiv: INYUR.

5. Shapoval, V. M. (2018). *Theory of state and law: Textbook*. Kyiv: Yurinkom Inter.

6. Tolkachov, A. V. (2018). Associations of local self-government bodies as an institutional form of public democracy. *Law of Ukraine*, (7), 134–142.

7. Onishchuk, I. V. (2019). Associations of local self-government bodies in the context of decentralization. *Legal Bulletin of Ukraine*, (5), 52–58.

8. Karabin, T. O. (2020). Financial support for the activities of associations of local self-government bodies in Ukraine. *Bulletin of Lviv University. Law Series*, (72), 117–123.

9. Bilenchuk, I. S. (2021). Associations of local self-government bodies: Legal status issues and state support. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*, (3), 89–94.

10. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2001). *On the procedure of facilitation by state authorities of the activities of associations of local self-government bodies* (Resolution No. 700, June 21, 2001).

11. Ministry of Justice of Ukraine. (2016). *On approval of the procedure for state registration of public formations* (Order No. 15/5, January 6, 2016).

12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2009). *On the nationwide program to support the development of local self-government in Ukraine* (Resolution No. 1660-VI, October 22, 2009).

13. Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg.

14. Code général des collectivités territoriales. (n.d.). France.

15. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG NRW). (n.d.). Nordrhein-Westfalen, Germany.

16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. Poland.

17. Swedish Association of Local Authorities and Regions. (2017). *Swedish Administrative Procedure Act (Förvaltningslagen)*. Retrieved from https://skr.se