

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ МІСЦЯ ТА РОЛІ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

CRITICAL ANALYSIS OF THE PLACE AND ROLE OF LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATIONS AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Робота присвячена висвітленню та аналізу деяких теоретичних засад асоціацій органів місцевого самоврядування, практичних аспектів та інституційно-правовому забезпеченню їх функціонування з точки зору державного управління. Здійснивши критичний аналіз праць дослідників різних галузей науки, автор статті демонструє та аналізує проблеми усвідомлення сутності її природи, а також визначення місця та ролі асоціацій органів місцевого самоврядування в процесах демократизації й модернізації місцевого самоврядування та державного управління в цілому, підкреслює тотожні та відмінні аспекти у наукових поглядах щодо даного поняття. Аналіз наукових праць підтвердив різні підходи розуміння сутності, значення асоціацій органів місцевого самоврядування для суспільства та держави загалом як: ефективного елементу системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування в розрізі висвітлення процесів децентралізації й посилення інституту місцевого самоврядування (вузьке розуміння) та доктрини муніципалізму (широке розуміння); вагомий механізм розвитку та реформування місцевого самоврядування, а також демократизації державного управління загалом. Виявлено, асоціації органів місцевого самоврядування постають вагомим, дієвим демократичним елементом та суб'єктом державного управління у питаннях удосконалення організаційно-правової участі громадян в управлінні державними справами сприяють формуванню інституційної засади громадянського суспільства. Розглянуто деякі практичні аспекти й інституційно-правове забезпечення функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування, зокрема й на прикладі України. Обґрунтовано посилення значення і роль асоціацій органів місцевого самоврядування. Акцентовано на міжнародному співробітництві асоціацій у практичній площині, що має досить чітку регламентацію й організаційно-правове забезпечення на міжнародній арені. На основі здійсненого аналізу теоретичних та практичних засад дослідження асоціацій органів місцевого самоврядування автор виокремлює основні їх функції, що дозволить краще усвідомити місце та роль асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єкта державного управління.

Ключові слова: державне управління, міське самоврядування, асоціації органів міс-

цевого самоврядування, децентралізація, муніципалізм.

The paper highlights and analyzes some theoretical foundations of local authorities associations, practical aspects and institutional and legal support for their functioning in terms of public administration. By carrying out the analysis of the various scientific papers, the author emphasizes the problems of understanding the essence and nature, as well as determining the place and role of local authorities associations in the processes of democratization and modernization of local government and public administration in general. The article highlights various identical and distinctive aspects in scientific views regarding this concept. The analysis of scientific works confirmed different approaches to understanding the essence and significance of local government associations for society and the state as a whole as: an effective element of the system of interaction between state authorities and local self-government; local government associations in the context of highlighting the processes of decentralization and strengthening the institution of local self-government (narrow understanding) and the doctrine of municipalism (broad understanding); a significant mechanism for the development and reform of local self-government, as well as the democratization of public administration in general. It was revealed that local government associations are becoming a significant, effective democratic element and subject of public administration in matters of improving the organizational and legal participation of citizens in the management of public affairs, contributing to the formation of the institutional basis of civil society. Some practical aspects and institutional and legal support for the functioning of local government associations are considered, in particular on the example of Ukraine. The strengthening of the significance and role of local government associations is substantiated. The emphasis is on international cooperation of associations in the practical sphere, which has fairly clear regulations and organizational and legal support in the international arena. Based on the theoretical and practical principles of local authorities associations investigation, the author identifies their basic functions, which will allow to further understand the place and role of local authorities associations in terms of public administration.

Key words: public administration, local government, local authorities associations, decentralization, municipalism.

УДК 351
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2025.45.24>

Слобожан О.В.
к. держ. упр.,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Державний університет
«Київський авіаційний інститут»

Постановка проблеми. Економічний розвиток будь-якої держави, як складної соціально-економічної системи та політичної організації суспільства, не може визначатись у сепарації зі ступенем економічного розвитку її невід'ємних складових, тобто місцевих громад. Гармонійність розвитку національної економіки та її структурних елементів вимагає формування узгодженого управлінського впливу з боку суб'єктів суспільних відносин (органів місцевого самоврядування), який був би адекватним сучасним вимогам та викликам розвитку суспільства. Наша держава в цьому контексті також не є виключенням. Становлення в Україні ефективної моделі публічної влади потребує розвитку не лише системи її органів, а й територіальних громад, які могли б брати дієву участь в управлінні суспільними справами, а також вирішувати їх в достатньо автономному режимі.

Зростання рівня добробуту громадян України, підвищення якості їх життя до європейських стандартів, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку території, ефективного використання ресурсного потенціалу регіону актуалізує проблему зростання рівня участі громадян в управлінні загальнодержавними й місцевими справами.

В Україні місцеве самоврядування є відносно самостійним інститутом влади, організаційно відокремленим від системи державних органів. Тому серед проблем, пов'язаних зі становленням і розвитком місцевого самоврядування, проблема взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування посідає особливе місце.

У процесі формування української політичної системи утвердились такі форми взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які можна умовно класифікувати як взаємодію, ініційовану згори донизу. Яскравим прикладом у цьому контексті є робочі групи, комісії та консультативно-дорадчі органи при органах державної влади. Їх необхідність, звичайно, не викликає сумніву, проте їм все ж властива певна обмеженість, яку здатні доповнити форми взаємодії іншого концептуального забарвлення та суті, а саме ті, що ініційовані знизу. Мова йде насамперед про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, в основі консолідації яких лежать чинники соціально-економічного та політичного порядку, а також баланс інтересів.

На думку автора, однією з найбільш значущих демократичних реформ в Україні є реформа місцевого самоврядування, яка розпочалась ще у 2014 році. Масштаби та акту-

альність низки невирішених проблем, таких як зміцнення місцевої демократії, стимулювання й оптимізація місцевого та регіонального розвитку, створення безпечного та комфортного середовища, доступності та якості публічних послуг, підвищення ефективності управління на місцевому (муніципальному) рівні, достатності та адекватному розподілу фінансових ресурсів, стали визначальними чинниками залучення органів місцевого самоврядування та їх асоціацій до процесу глибокої трансформації територіальної організації влади та модернізації місцевого самоврядування. У процесі реформи роль асоціацій є колосально важливою, оскільки саме вони дозволяють зібрати, узагальнити та професійно донести на національному рівні інтереси, ініціативи та пропозиції від цілої низки територіальних громад.

Асоціації є важливим партнером для органів державної влади при реалізації реформ в системі місцевого самоврядування. Вони сприяють впровадженню реформ, таких як децентралізація, зміни в законодавстві, реформи бюджетної системи та інші важливі напрямки, що допомагають зміцнити місцеву демократію і управлінську спроможність.

Мета статті полягає у визначенні й аналізі місця та ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єкта державного управління.

Основний зміст статті. Цілком очевидно, що розуміння сутності й пріоритетів модернізації місцевого самоврядування, послідовного додержання принципів демократизації державного управління, забезпечення балансу загальнодержавних і місцевих інтересів (особливо в умовах нестабільності реалій сьогодення) при виробленні та реалізації державної політики видається неможливим або, принаймні вкрай складним, без з'ясування теоретичних основ сутності, ролі асоціацій органів місцевого самоврядування та їх місця в системі державного управління.

Попри досить значну увагу серед науковців різних галузей науки до проблемних питань місцевого самоврядування, сучасний стан наукового дослідження місця, статусу та ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єкта державного управління і досі залишається недостатнім. Окремі аспекти сутності, функціонування, діяльності та повноважень асоціацій органів місцевого самоврядування розглядались, зокрема, у наукових працях М. Баймуратова, Ю. Бальція, О. Батанова, І. Бодрової, В. Кампа, В. Кравченка, С. Крушановського, П. Любченка, Н. Нижник, Б. Пережняка, В. Погорілка, В. Полтавець, М. Пухтинського, І. Сала та ін.

У попередньому дослідженні було розглянуто асоціації органів місцевого самоврядування як важливий елемент розвитку й реформування місцевого самоврядування [1, с. 264-265].

На нашу думку, кращому концептуальному усвідомленню сутності та значення асоціацій органів місцевого самоврядування в системі державного управління сприятиме, зокрема, вивчення доктрини муніципалізму. Такої ж позиції дотримувався, наприклад, О. Батанов, розвиваючи розуміння асоціацій органів місцевого самоврядування з точки зору теорії муніципалізму. [2, с. 91-92].

У розумінні О. Батанова муніципалізм, як теорія та практика розвитку місцевого самоврядування, є однією з основних цінностей світової цивілізації, що формувалася людством протягом його історії. Дослідник розглядав місцеве самоврядування як важливий елемент сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що в контексті європейського шляху розвитку України потребує всебічного закріплення та інституційного оформлення на засадах гуманізму, людської гідності та верховенства права. Визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало основною метою реформ у всіх постсоціалістичних країнах Європи, включаючи Україну. [2, с. 89].

Так, муніципалізм, як особливий режим функціонування самоврядної (муніципальної) влади, передбачає пріоритет прав і свобод людини та громадянина перед інтересами органів місцевого самоврядування, обмеження й самообмеження цієї влади на користь громадянського суспільства та є невід'ємною складовою частиною конституціоналізму [3, с. 23].

Як і конституціоналізм, муніципалізм охоплює декілька категорій, які сприяють визначенню самої сутності цього поняття. Однією з таких категорій виступає категорія «децентралізації». Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами й запитам населення. При цьому сам перехід до децентралізації – це, свого роду, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори. [4, с. 11–12].

Місцеве самоврядування, будучи основою конституційного ладу, охоплює практично всі аспекти демократичного устрою місцевого життя. Воно дозволяє ефективно децентралізувати багато функцій державної влади, передаючи ухвалення рішень щодо місцевих справ на рівень територіальних громад. Це сприяє

підвищенню активності громадян і забезпечує їх реальну участь у прийнятті таких рішень. Однією з важливих рис місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади є його специфічне місце в системі конституційних та політичних інститутів, що свідчить про визнання та гарантування не лише інтересів особи та держави, а й місцевих (муніципальних) інтересів, пов'язаних із вирішенням питань, що безпосередньо стосуються забезпечення життєдіяльності населення. Муніципальні інтереси в цьому контексті не підпорядковані державним, а мають рівноправний статус [5, с. 222 – 222].

Ми погоджуємося з думкою С. Крушановського, що процес децентралізації влади є об'єктивним, адже централізована, ієрархічно організована влада в умовах інформаційного суспільства не здатна належно представляти інтереси населення, локальних та регіональних органів влади, бізнесу та громадських структур. Цей процес має супроводжуватися підвищенням ефективності публічно-владних структур на субнаціональному рівні та розвитку громадських політико-правових інститутів, які частково беруть на себе функції, раніше виконувались централізованою державою [6, с. 132].

Зважаючи на зазначені обставини, С. Крушановський прагнув визначити функціональне призначення такого політико-правового інституту, як асоціації органів місцевого самоврядування. Їхнє утворення є доцільним і необхідним лише в тому випадку, коли в державі забезпечена реальна організаційно-правова самостійність органів місцевого самоврядування та право територіальних громад на вільне вираження волі і самостійне вирішення питань місцевого значення. Лише за умови самостійності стає можливим ефективне налагодження міжуправлінських зв'язків і співпраці між органами місцевого самоврядування, а також координація їх діяльності на міжнародному, національному та регіональному рівнях. У такому контексті діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування орієнтована на розробку законопроектів, захист інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Ці функції зазвичай відображаються в статутних документах асоціацій, в той час як такі завдання, як формування колективних норм поведінки учасників, розробка моделей колективних дій і створення умов для розвитку довіри між ними, часто залишаються поза увагою [6, с. 133].

Окрім того, С. Крушановський наполягав на посиленні ролі й вдосконаленні інституту консультацій задля збалансування взаємовідно-

син органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також, за висновками С. Крушановського, «інституціональне призначення асоціацій органів місцевого самоврядування пов'язане з певними суспільними потребами, для задоволення яких створюються організації з визначеними функціями, які, як правило, фіксуються у законодавстві у вигляді певних повноважень» [7, с. 82–83]. Тобто С. Крушановський був прихильником посилення міжуправлінських зв'язків та співробітництва органів місцевого самоврядування між собою та з іншими органами державної влади, забезпечення координації їх діяльності, ґрунтуючись не на ієрархічному принципі побудови таких взаємозв'язків, а, навпаки, на принципах горизонтальної взаємодії в системі публічного управління.

Так, за таким підходом, на нашу думку, асоціації органів місцевого самоврядування дійсно сприятимуть формуванню інституційної основи громадянського суспільства та виконуватимуть важливу державотворчу функцію.

Аналізуючи особливості асоціацій як об'єднань органів місцевого самоврядування, І. Бодрова виділяє організаційні характеристики (добровільний характер; складну організаційну природу; членство публічно-владних органів; єдність структури; самоорганізацію, саморегулювання та самоврядування; некомерційний характер діяльності; статус юридичної особи) та функціонально-цільові характеристики (асоціації є суб'єктами відносин місцевого самоврядування; мають публічно-правові інтереси своїх членів; їх права обмежені в питаннях місцевого значення, оскільки відсутні делеговані повноваження; створення таких об'єднань не змінює структуру місцевого самоврядування; їх діяльність регулюється на основі дозвільного принципу) [8, с. 45].

Деякі дослідники розглядають асоціації органів місцевого самоврядування як носіїв суттєвого потенціалу у налагодженні системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, великого, середнього і малого бізнесу, наукової та освітньої сфер, що є необхідною складовою забезпечення ефективності політики територіальної консолідації. Досягнення балансу інтересів органів місцевого самоврядування за участі асоціацій органів місцевого самоврядування має також додаткові позитивні ефекти – горизонтальний тип відносин, властивий інституту асоціацій органів місцевого самоврядування, формує в учасників асоціації норми колективної поведінки, вироблення моделей колективних дій, створює умови для прояву довіри між ними [9, с. 44].

Ідею розгляду асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єкта й важливого елемента координації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування у своїх працях висвітлював І. Сало. Автор відзначав, що розвиток місцевого самоврядування спрямовано на підвищення ефективності публічно-владних структур субнаціонального рівня що, зазвичай, передбачає проведення децентралізації та посилення повноважень органів місцевого самоврядування. За цих обставин виникає потреба у координації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на міжнародному, національному та регіональному рівнях, що зазвичай забезпечується асоціаціями органів місцевого самоврядування [10, с. 5].

Проаналізувавши наукові праці згаданих вище вчених, можна зробити висновок, що дані дослідники концептуально багато в чому збігаються у своїх твердженнях, проте все ж дещо відрізняються у своїх підходах до висвітлення розуміння сутності та значення асоціацій органів місцевого самоврядування для суспільства й держави в цілому – одні дослідники наштовхують на формування сприйняття асоціацій органів місцевого самоврядування як ефективного елементу системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування; деякі з них підходять до аналізу такого явища як асоціації органів місцевого самоврядування в розрізі висвітлення процесів децентралізації та посилення інституту місцевого самоврядування у більш вузькому значенні, та з точки зору доктрини муніципалізму – у більш ширшому значенні; інші науковці у своїх працях розглядають такі асоціації як вагомий механізм розвитку й реформування місцевого самоврядування, а також демократизації державного управління в цілому.

Узагальнюючи висвітлені вище теоретичні основи щодо сутності поняття асоціації органів місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що попри наявність різних підходів, продемонстрованих представниками різних галузей наук, згаданих вище вчених поєднує той факт, що асоціації органів місцевого самоврядування виступають у їх розумінні вагомим та дієвим демократичним елементом і суб'єктом державного управління в питаннях удосконалення організаційно-правової участі громадян в управлінні державними справами, тим самим, сприяють формуванню інституційної основи громадянського суспільства.

Задля досягнення поставленої мети даної статті вважаємо за доцільне розглянути також деякі практичні аспекти та інституційно-правове забезпечення функціонування асоціацій

органів місцевого самоврядування, зокрема й на прикладі нашої держави.

Під час формування політичної системи України склалися такі форми взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, які можна умовно охарактеризувати як «ініційовані згори»: це робочі групи, комісії та консультативно-дорадчі органи при органах державної влади. Хоча вони безсумнівно необхідні, ці форми мають певні обмеження, які можна компенсувати шляхом взаємодії, «ініційованої знизу». Зокрема, мова йде про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, де основою інтеграції є соціально-економічні та політичні чинники. [10, с. 7].

Залучення асоціацій органів місцевого самоврядування до розробки та реалізації муніципальної і регіональної політики держави сприяє демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, кращій узгодженості місцевих і державних інтересів, точнішому визначенню пріоритетів та більш повному забезпеченню розвитку на місцевому та регіональному рівнях [11, с. 1–2].

Асоціації органів місцевого самоврядування в Україні пройшли значний етап розвитку. Перша з них була створена на початку незалежності держави і активно функціонує до сьогодні. Серед трьох основних всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування дві – «Асоціація міст України» (відповідне рішення про створення якої було прийнято 26 червня 1992 року) та «Українська асоціація районних та обласних рад» (відповідне рішення щодо створення прийнято у вересні 1991 року, в той час ще під назвою «Асоціація поріднених міст України») – майже ровесниці незалежності України.

За цей період значно змінилося нормативно-правове підґрунтя, яке регулює діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування. Сьогодні основою цього є Конституція України, а також Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Ці нормативні акти, згідно з положеннями «Європейської хартії місцевого самоврядування», закріплюють право органів місцевого самоврядування на об'єднання та співпрацю як на національному, так і на міжнародному рівнях [10, с. 8].

Тобто цілком очевидним є поступ до підвищення ролі та значення асоціацій від місцевого внутрішньодержавного рівня до міжнародного.

Ми також погоджуємося з тим, що правове визначення статусу асоціацій органів місцевого самоврядування (всеукраїнських, регіо-

нальних, місцевих) стало ключовим фактором у процесах інституціоналізації взаємодії органів публічної влади в державі. Зокрема, всеукраїнські асоціації взаємодіють із центральними органами влади, а місцеві асоціації – з місцевими органами державної влади [10, с. 9].

Наразі в Україні можна прослідкувати досить чітку класифікацію асоціацій органів місцевого самоврядування. Так, за територіальним принципом – регіональні, міжрегіональні, всеукраїнські та міжнародні асоціації; за статусом членів асоціації – асоціації міських, селищних, сільських рад; асоціації районних та обласних рад; асоціації районних у місті рад; за характером діяльності – громадсько-політичні (представництво інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування у взаєминах з органами державної влади, сприяння інституціональному розвитку місцевого самоврядування, координація діяльності органів місцевого самоврядування) та соціально-економічні асоціації (координація зусиль органів місцевого самоврядування з питань розроблення та реалізації проектів та програм соціально-економічного розвитку регіонів) [6, с. 133].

Очевидно, що асоціації органів місцевого самоврядування, як інститут, функціонують відповідно до організаційно-правових засад місцевого самоврядування.

Так, для прикладу, асоціації органів місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу (ЄС) мають достатньо структуроване нормативно-правове забезпечення їх діяльності. В окремих державах законодавче закріплення асоціацій органів місцевого самоврядування забезпечено на рівні основних законів – конституцій (мова йде про Австрійську Республіку, Федеративну Республіку Німеччини, Республіку Польща, Португальську Республіку, Республіку Словаччини, Республіку Угорщини). Як правило, більш загальні положення про діяльність асоціацій регламентується національним законодавством, в той час як деталізація організаційно-правових засад з регламентацією членства, прав та обов'язків членів, системи управління, компетенції, повноваження та способів їх реалізації, координації дій між членами, організаційного забезпечення роботи асоціації та її органів, контролю (самоконтролю) за діяльністю асоціації тощо забезпечується їх статутами [12].

Одним із основних завдань діяльності асоціацій (на прикладі досвіду країн ЄС) є відстоювання інтересів своїх членів із використанням механізму діалогу як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях.

Асоціації характеризуються різноманітністю організаційно-правових форм, при чому, незалежно від форми державного устрою, особливостей місцевого самоврядування. Право на асоціації реалізується в залежності від історії розвитку таких асоціацій. Наприклад, ряд країн мають автономні асоціації на кожному із рівнів місцевого самоврядування, в інших – існує єдина асоціація, яка об'єднує органи місцевого самоврядування всіх рівнів. Також зустрічається практика подвійного членства та практика колективного (асоційованого) членства. В ряді держав наявні складні ієрархічні утворення, коли до складу національної асоціації, яка є водночас складовою міжнародної структури, входять асоціації різного рівня місцевого самоврядування. Варто відзначити, що, на противагу поширеній європейській практиці, українським законодавством прямо заборонено членство у більш ніж одній всеукраїнській асоціації [13].

Виходячи з аналізу досвіду країн ЄС, можна зробити висновок, що для ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні доцільним є функціонування єдиної всеукраїнської асоціації, яка об'єднує всі муніципалітети.

Така асоціація сприятиме кращій координації дій органів місцевого самоврядування, дозволяючи їм узгоджено відстоювати свої інтереси перед центральною владою. Наявність єдиної структури, на нашу думку, мінімізує внутрішні суперечності між окремими муніципалітетами та забезпечує більш ефективну розробку й реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування.

Також збільшиться ефективність управління, оскільки асоціація зможе централізовано надавати методичну підтримку, допомагати у впровадженні реформ та забезпечувати обмін найкращими практиками. Це особливо важливо в умовах децентралізації, коли громади потребують єдиного координаційного центру для отримання консультацій та представлення спільних ініціатив.

Крім того, вважаємо, що єдина асоціація матиме сильніші позиції у відстоюванні інтересів муніципалітетів як на національному, так і на міжнародному рівнях. Вона зможе ефективніше взаємодіяти з урядом, міжнародними організаціями та фінансовими партнерами, що сприятиме залученню інвестицій, грантів та інших ресурсів для розвитку громад.

Отже, об'єднання всіх муніципалітетів в одну асоціацію створить більш потужний механізм впливу, підвищить ефективність місцевого самоврядування та забезпечить захист інтересів громад в масштабах усієї країни.

Загалом слід відзначити, що асоціації органів місцевого самоврядування характеризуються такими основними ознаками: добровільним і відкритим членством, правовою регламентацією діяльності через статутні норми, рівністю голосів, при цьому рішення зазвичай приймаються більшістю, добровільними членськими внесками, автономією та незалежністю, а також добровільною працею і представництвом. Крім того, асоціації мають можливість надавати послуги своїм членам. Як правило, організаційною формою є юридична особа. Найпоширенішою формою є об'єднання представників первинної ланки місцевого самоврядування. Основним джерелом фінансування є членські внески, але також популярною є практика залучення грантових коштів. У деяких країнах існує практика співфінансування програм асоціацій з державного бюджету. Крім того, деякі статuti дозволяють асоціаціям надавати платні послуги своїм членам. Для ефективного виконання своїх функцій важливою є наявність достатніх інформаційних і комунікаційних ресурсів, таких як вебсайти, соціальні мережі, власні ЗМІ, можливості для публікацій і ведення онлайн-діалогу з членами [14, с. 37–38].

Право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала ще у 1997 році. Згідно зі статтею 10 Хартії, органи місцевого самоврядування, здійснюючи свої повноваження, мають право на співпрацю між собою та створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для вирішення спільних завдань в межах закону. Також вони мають право бути членами асоціацій, що сприяють захисту і просуванню їхніх спільних інтересів, а також брати участь у міжнародних асоціаціях органів місцевого самоврядування, що визнається кожною державою. Крім того, органи місцевого самоврядування мають право на співпрацю з органами місцевого самоврядування інших країн на умовах, визначених законом [15].

Щодо нашої держави, варто зауважити, що впродовж тривалого часу асоціації органів місцевого самоврядування не мали чітко визначеного правового статусу, вони створювалися і функціонували на підставі норми ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], що лише в найбільш узагальненому вигляді визначає вимоги щодо об'єднань муніципальних органів.

Лише через більш як десять років після того Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про асоціації органів місце-

вого самоврядування» (далі – Закон), метою якого є визначення правових засад організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування [13].

Закон визначає асоціації як добровільні неприбуткові об'єднання, що створені 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 (стаття 1) [13].

Таким чином фактично було засвідчено державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконує цей інститут у розбудові місцевого самоврядування, послідовному додержанні принципів демократизації державного управління, забезпеченні балансу загальнодержавних і місцевих інтересів при виробленні та реалізації державної політики [11, с. 2-3].

Відповідно до положень Закону (стаття 17) основними формами взаємодії асоціацій з державними органами є проведення консультацій щодо питань, зокрема: підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, визначення соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг, методики розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами, визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами, пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини, проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів тощо; а також надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку (як всеукраїнськими асоціаціями Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, так і місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій місцевим органам виконавчої влади) [13]. Так, за асоціаціями закріплено право ініціювання консультацій з Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Участь у консультаціях гарантується також для місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади [14, с. 40].

Виходячи з вищезазначеного, варто наголосити на тому, що значення та роль асоціацій органів місцевого самоврядування з роками все більше посилюється, зокрема, в процесах інституціоналізації участі громадян в управлінні справами місцевого та загальнодержавного значення, так само, як і посилюється консолідація та координація діяльності органів місцевого самоврядування з центральними органами державної влади.

Окрему увагу заслуговує міжнародне співробітництво асоціацій в практичній площині, яке має досить чітку регламентацію та організаційно-правове забезпечення на міжнародній арені, зокрема, в країнах ЄС, проте залишається поза увагою чинного законодавства України. У межах цього напрямку діяльності асоціації забезпечують використання міжнародних інструментів і важелів для впливу на модернізацію місцевого самоврядування в Україні, а також сприяють вивченню актуального досвіду функціонування інститутів місцевого самоврядування та механізмів вирішення проблем місцевого розвитку. Крім того, вони сприяють встановленню дво- або багатостороннього соціально-економічного та науково-технічного партнерства між органами місцевого самоврядування України та інших країн.

Узагальнюючи відмітимо, що висвітлені вище теоретичні основи асоціацій органів місцевого самоврядування дають змогу висновувати, що попри наявність різних підходів, продемонстрованих у працях згаданих вище вчених, їх поєднує бачення, що асоціації органів місцевого самоврядування виступають вагомим та дієвим демократичним елементом і суб'єктом державного управління в питаннях удосконалення організаційно-правової участі громадян в управлінні державними справами, тим самим, сприяють формуванню інституційної основи громадянського суспільства нашої держави.

Ґрунтуючись на принципах горизонтальної взаємодії в системі публічного управління, діяльність асоціацій дає можливість раціоналізувати процеси децентралізації низки функцій державної влади, перенести прийняття рішень з усіх питань місцевого життя до територіальних співтовариств, стимулюючи тим самим активність громадян і забезпечуючи їхню реальну причетність до таких рішень.

Варто зауважити, що асоціації виступають дієвим механізмом взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів при підготовці і прийнятті законів, програмних документів, які стосуються прав і законних інтересів територіальних громад.

Асоціації також акумулюють і поширюють найкращий досвід організації діяльності місцевого самоврядування, вивчають сучасний досвід функціонування інститутів місцевого самоврядування та механізми вирішення проблем місцевого розвитку. Вони надають методичну та організаційно-технічну підтримку органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, а також сприяють здійсненню зовнішньоекономічної діяльності.

Асоціації органів місцевого самоврядування виконують важливу роль як об'єднуючі та підтримуючі інституції, які забезпечують ефективну взаємодію органів місцевого самоврядування між собою та з іншими органами влади. Вони допомагають у формуванні та реалізації політики розвитку місцевих громад, сприяють підвищенню рівня кваліфікації місцевих посадових осіб, підтримують впровадження реформ та надають правову і методологічну допомогу.

Таким чином, завдяки асоціаціям підвищується потенціал міжмуніципального співробітництва та державно-муніципальної взаємодії, оскільки посилюється вплив органів місцевого самоврядування на прийняття державних рішень.

На основі викладеного матеріалу можна сформулювати основні функції асоціацій органів місцевого самоврядування, які, в свою чергу, сприятимуть кращому усвідомленню місця та ролі асоціацій органів місцевого самоврядування з точки зору державного управління, а саме; представницька (проявляється у представленні та захисті інтересів своїх членів перед органами державної влади, сприяючи прийняттю рішень, що відповідають потребам місцевих громад), правотворча (асоціації проводять моніторинг та аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та забезпечують правові основи для реалізації їхніх функцій; також часто залучаються до експертизи законопроектів, що стосуються місцевого самоврядування, і можуть надавати висновки чи пропозиції щодо вдосконалення цих актів (їхні висновки та рекомендації враховуються при прийнятті остаточного рішення)), координуюча (полягає в забезпеченні взаємодії, співпраці та координації між різними органами місцевого самоврядування, а також між місцевими органами та іншими державними чи недержавними структурами, що дозволяє забезпечити ефективну роботу органів місцевої влади на всіх рівнях), інформативно-консультативна (полягає у забезпеченні платформи для своїх членів з метою обміну досвідом та передовими практиками, а

також створення культури, яка дає змогу членам узгоджувати спільні позиції з питань, що стоять на порядку денному держави; в участі у консультаціях та наданні висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку тощо), проектувальна (проявляється у ініціюванні та підтримці реалізації проектів розвитку місцевого самоврядування, що сприяють покращенню інфраструктури та поліпшенню соціально-економічної ситуації у громадах), функція формування знань та цінностей (асоціації організовують навчальні програми, семінари та тренінги для підвищення кваліфікації посадових осіб та працівників місцевого самоврядування з метою підвищення їхньої правової грамотності та професійного рівня; сюди входять навчання з управлінських питань, правових аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, фінансового менеджменту тощо), оцінювальна (проявляється під час здійснення моніторингу та оцінки ефективності місцевого самоврядування, аналізуючи його діяльність та надання пропозицій і шляхів для вдосконалення), державотворча (асоціації сприяють впровадженню та підтримці демократичних принципів управління на місцевому рівні, залучаючи громади до процесу прийняття рішень).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Слобожан О. Роль Асоціації міст України у здійсненні реформи місцевого самоврядування. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.) : / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петров, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. 344 с.
2. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 428.
3. Орловський О. С. Муніципалізм як складова конституціоналізму. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 71. С. 20–25.
4. Пережнюк Б., Бальцій Ю. Категорія «децентралізація» в сучасному муніципалізмі: поняття та сутність. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 124.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.
6. Крушановський С. Асоціації органів місцевого самоврядування України: теологічна природа та проблеми інституціонального розвитку. *Управління сучасним містом*. 2007. № 1-12 (25-28). С. 216. URL: https://www.lib.dp.ua/text/USN2007_1_12.pdf#page=130.
7. Крушановський С. Асоціації органів місцевого самоврядування України як елемент децентралізо-

ваної системи влади. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). С. 79-83.

8. Бодрова І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. Вип. № 5. С. 45.

9. Степанова С. А., Махновский Д. Е. Государственное участие в формировании и реализации кластерной политики: российский и зарубежный опыт. *Государственное регулирование экономики*. 2010. № 6. С. 44.

10. Сало І. С. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях. К. : НІСД, 2011. 39 с.

11. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні. *Теорія і практика правознавства*. Х.: Б.в., 2012. Вип. 1(2). С. 60–70.

12. Особливості організаційно-правового забезпечення діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування національного рівня в країнах Європейського Союзу. Презентація швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» ДЕСПРО. Київ. 2020. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42251.pdf>

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

14. Бойко О. Асоціації органів місцевого самоврядування національного рівня: право та спроможність. *Наукові перспективи*. № 2(8). 2021. С. 343.

15. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

16. 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>