

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**Бодрова Ірина Іванівна**

УДК 342.25

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ АСОЦІАЦІЙ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2002**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва та місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник** – кандидат юридичних наук, професор **Воронов Микола Павлович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Нижник Ніна Романівна**, Академія державного управління при Президентові України, перший проректор;

кандидат юридичних наук, доцент **Кушніренко Олександр Георгійович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, декан вечірнього факультету.

**Провідна установа** – Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, відділ конституційного права, проблем законотворчості і місцевого самоврядування, м. Київ.

Захист відбудеться “11” червня 2002 р. о 10<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

Автореферат розісланий “10” травня 2002 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

**Спасибо-Фатєєва І.В.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Розвиток місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу держави і специфічної форми народовладдя зумовлює необхідність концептуального дослідження його соціально-політичного і правового феномену в системі державних інституцій та структур громадянського суспільства.

**Актуальність теми дослідження.** Місцеве самоврядування є одним з пріоритетних напрямків розбудови демократичної соціальної правової Української держави, від якого багато в чому залежать темпи формування громадянського суспільства, забезпечення гідного соціального обслуговування та захисту особи, оптимізація системи публічної влади, стабілізація політичних процесів.

Важливе місце в здійсненні місцевого самоврядування займають асоціації місцевих рад. Вони об'єктивно обумовлені завданням співробітництва органів місцевого самоврядування, забезпечують їх координацію на регіональному, міжрегіональному і загальнодержавному рівнях, стають ефективним механізмом взаємодії з органами державної влади. Вітчизняний та міжнародний досвід свідчить, що асоціації створюються лише там і тоді, де і коли визнається, гарантується і реалізується принцип самостійності місцевого самоврядування. Це викликає науковий інтерес щодо дослідження сутності, правової природи, тенденцій становлення і розвитку асоціацій місцевих рад на сучасному етапі державотворення.

Особливого значення набуває аналіз правового статусу, організації та діяльності асоціацій місцевих рад, враховуючи необхідність визначення моделі законодавчого врегулювання їх статусу згідно доручень, наданих Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 року №749/2001. Сьогодні асоціації як добровільні об'єднання представницьких органів місцевого самоврядування не мають ні законодавчо закріпленого правового статусу, ні достатнього правового регулювання, що в умовах становлення правової державності та громадянського суспільства може розглядатися не як свобода асоціацій, а як порушення основоположних принципів правової держави.

Вищевикладеним і обумовлюється актуальність обраної теми дослідження, особливістю якої є цілковита відсутність комплексних науково-теоретичних розробок з питань організації та діяльності асоціацій місцевих рад України. Лише окремі аспекти функціонування асоціацій у контексті міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування були предметом дослідження науки конституційного права.

**Зв'язок роботи з науковими програмами.** Дисертація виконана відповідно до комплексної програми наукової діяльності Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого № 0186.0.070865 за напрямком “Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої

і виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в створенні цілісної моделі інституту асоціацій місцевих рад в Україні та розробці теоретико-прикладних питань організації та діяльності асоціацій.

Для досягнення поставленої мети дисертант мав вирішити такі **задачі**:

- визначити місце досліджуваної проблеми в науках конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування;
- з'ясувати сутність, правову природу асоціацій місцевих рад, їх роль у здійсненні місцевого самоврядування;
- простежити та охарактеризувати в порівняльно-правовому аспекті вітчизняний і міжнародний досвід функціонування інституту асоціацій місцевих рад;
- розглянути нормативну основу організації та діяльності асоціацій;
- проаналізувати структуру та порядок утворення асоціацій місцевих рад;
- визначити систему функцій асоціацій місцевих рад і дати характеристику їх повноваженням;
- дослідити форми діяльності асоціацій місцевих рад;
- виявити тенденції розвитку асоціацій місцевих рад та основні шляхи вдосконалення їх організації та діяльності.

*Об'єктом дисертаційного дослідження* виступають суспільні відносини, що складаються в процесі організації та діяльності асоціацій місцевих рад.

*Предметом дисертаційного дослідження* є соціальна сутність, правова природа, характерні риси і властивості, система, структура, порядок утворення, функції, повноваження асоціацій місцевих рад та форми їх діяльності.

*Методи дослідження.* Філософсько-методологічну основу дослідження становлять закони та категорії діалектики. За допомогою методу системного аналізу визначена соціальна сутність асоціацій місцевих рад; формально-логічного методу – аналізується правова природа асоціацій; порівняльно-правового – визначаються характерні риси і властивості асоціацій; історичного – процес становлення і розвитку асоціацій; методу тлумачення права – з'ясовується зміст норм, що становлять нормативну основу організації та діяльності асоціацій; методу класифікації – розмежовуються групи функцій асоціацій місцевих рад.

*Теоретична основа дисертації.* Теоретико-концептуальні засади дисертаційного дослідження складають наукові положення з теорії та історії держави і права, конституційного, адміністративного права, державного будівництва та місцевого самоврядування про сутність місцевого самоврядування, організацію та діяльність його органів, їх роль та місце в суспільстві та державі, що містяться в працях українських та російських вчених-юристів дореволюційного,

радянського та сучасного періодів: С.А. Авак'яна, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеева, М.О. Баймуратова, Г.В. Барабашева, В.О. Барахтяна, В.П. Безобразова, І.П. Бутка, В.І. Васильєва, А.І. Васильчикова, Л.О. Велехова, М.П. Воронова, А.З. Георгіци, Р.К. Давидова, М.Д. Загряцкова, В.М. Кампо, А.М. Колодія, М.М. Коркунова, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, М.О. Краснова, Л.Т. Кривенко, О.Є. Кутафіна, О.Г. Кушніренка, М.І. Лазаревського, П.М. Любченка, С.Л. Маслова, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіха, Р.С. Павловського, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, М.Ф. Селивона, С.Г. Серьогіної, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодици, В.І. Фадеєва, О.Ф. Фрицького, М.В. Цвіка, В.Є. Чиркіна, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, К.Ф. Шеремета, К.С. Шугриної, В.Д. Яворського та ін.

У дисертації використовуються праці таких зарубіжних дослідників, як Г. Бребан, Р. Гнейст, Е. Дюран, П. Кармайкл, О. Петерсен, К. Плоккер, А. Токвіль, Г. Холліс, С. Хьюмс, Л. Штейн та ін.

Нормативну базу наукової роботи становлять чинне законодавство України, інших країн світу, а також нормативні акти асоціацій місцевих рад. Детальному аналізу піддавалися як діючі акти, так і ті, що втратили чинність, але мають значущість для вивчення процесів становлення асоціацій.

*Емпіричною базою дисертаційного дослідження* стали матеріали практики діяльності асоціацій місцевих рад України та інших країн.

Особливістю дисертаційного дослідження є комплексний підхід до розгляду організаційних проблем діяльності, правового статусу і практики функціонування асоціацій місцевих рад, з використанням результатів наукових досліджень теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, державного будівництва та місцевого самоврядування.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній науці конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування комплексним дослідженням сутності, правової природи асоціацій місцевих рад України, їх ролі у здійсненні місцевого самоврядування, становленні громадянського суспільства і правової державності, а також організаційно-правових питань їх діяльності.

На основі проведеного дослідження сформульовано ряд положень, висновків і пропозицій, з числа яких виносяться на захист:

- обґрунтування з нових позицій соціальної сутності асоціацій місцевих рад як інституційного механізму реалізації інтересів територіальних громад щодо захисту права на здійснення місцевого самоврядування;
- встановлення правової природи асоціацій місцевих рад, яка полягає в тому, що вони є вторинними договірними суб'єктами зі статусом юридичної особи, уповноваженими брати участь у реалізації публічних інтересів територіальних громад;
- авторське визначення поняття асоціацій місцевих рад як добровільних самоврядних

некомерційних об'єднань представницьких органів місцевого самоврядування, що утворюються на договірних засадах з метою реалізації публічних інтересів територіальних громад щодо захисту і належного забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування;

- дослідження основних закономірностей і тенденцій розвитку асоціацій місцевих рад на основі вітчизняної та зарубіжної політико-правової практики;

- встановлення нормативної основи організації та діяльності асоціацій місцевих рад, яка складається з двох блоків соціальних норм: правових норм, закріплених у Конституції України, Європейській Хартії місцевого самоврядування, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Конституції Автономної Республіки Крим, та корпоративних норм, що містяться в статутах та інших нормативних актах асоціацій місцевих рад;

- висновок про недостатність правового регулювання організації і діяльності асоціацій місцевих рад в Україні та необхідність їх правової регламентації шляхом прийняття окремого закону про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування;

- виокремлення у структурі асоціацій місцевих рад корпоративної та організаційної складових;

- по-новому виділення системи функцій асоціацій місцевих рад, що складається з об'єктних (соціальна, економічна, ідеологічна, виховна) та інструментальних (представницька, участі в правотворчому процесі, міжнародного співробітництва, інформаційна, консультативно-експертна, кадрова) функцій;

- визначення вперше системи форм діяльності асоціацій місцевих рад, яка включає корпоративно-нормативні (корпоративно-нормотворчу, нормозастосовчу, установчу), організаційні та матеріально-технічні форми діяльності;

- пропозиція нормативного закріплення видів правового статусу асоціацій місцевих рад, критерієм класифікації яких має бути сукупна територіальна основа первинних суб'єктів (засновників);

- пропозиція щодо вдосконалення порядку утворення асоціацій місцевих рад шляхом поширення практики укладання установчих договорів та оприлюднення їх статутів.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані: у подальшій науково-дослідницькій роботі, як підґрунтя для вивчення проблем взаємодії органів місцевого самоврядування між собою та органами державної влади, а також системи відносин місцевого самоврядування, поглиблення знань про природу та прояви феномену місцевого самоврядування; при вдосконаленні чинного законодавства України про місцеве самоврядування, розробці проекту закону про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування; асоціаціями місцевих рад –

для оптимізації їх організації та діяльності; у навчальному та учбово-методичному процесах – при підготовці підручників, курсів лекцій, навчальних посібників, проведенні семінарських занять за учбовими курсами “Конституційне право України”, “Державне будівництво та місцеве самоврядування”; у виховному аспекті – для підвищення правової культури суб'єктів місцевого самоврядування.

**Апробація результатів дисертації** була здійснена у виступах автора на науково-методичних засіданнях кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, при читанні лекцій та проведенні семінарських і практичних занять з курсу “Державне будівництво та місцеве самоврядування”.

Свої наукові погляди на проблеми, порушені у дисертаційному дослідженні, автор викладав на наукових конференціях молодих вчених “Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод)” (м.Харків, 2000р.), “Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України” (м.Харків, 2001р.), “Сучасні проблеми юридичної діяльності і правозастосовчої практики” (м.Харків, 2001р.), на науково-практичних конференціях “Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування” (м.Харків, грудень 2001р.), “Правові проблеми реформування регіональної влади” (м.Харків, квітень 2002р.), на XII Харківських політологічних читаннях “Українська державність: становлення, досвід, проблеми” (м.Харків, грудень 2001р.), на міжнародній конференції Асоціації міст України “Роль та структура регіональних асоціацій місцевих влад” (м. Дніпропетровськ, листопад 2000р.).

**Публікації.** Основні теоретичні та практичні положення дисертаційного дослідження викладено у трьох статтях у наукових фахових виданнях згідно з вимогами ВАК України та трьох тезах доповідей і наукових повідомлень.

Усього за темою дисертації опубліковано сім робіт.

**Структура дисертації** обумовлена метою і задачами дослідження, а також логікою розташування матеріалу. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, поділених на сім підрозділів, висновків та списку використаної літератури. Повний обсяг становить 214 сторінок, список використаних джерел містить 250 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **вступі** обґрунтовується актуальність обраної теми, встановлюються об'єкт, предмет, мета і задачі дослідження; зазначаються методи, за допомогою яких можливо досягти поставленої мети; формулюється наукова новизна роботи, з'ясовується науково-теоретичне і практичне застосування

основних положень дисертації і одержаних висновків; вказуються ступінь апробації результатів дослідження та наявність публікацій за темою дисертації.

**Розділ перший “Загальна характеристика асоціацій місцевих рад України”** складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються питання соціальної сутності, правової природи асоціацій місцевих рад, їх ролі у здійсненні місцевого самоврядування, становленні громадянського суспільства і правової державності, узагальнюється вітчизняний та зарубіжний досвід функціонування добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, виокремлюється нормативна основа асоціацій місцевих рад України.

У підрозділі 1.1. *“Сутність, правова природа та система асоціацій місцевих рад, їх роль у здійсненні місцевого самоврядування”* містяться концептуальні науково-теоретичні положення, що спрямовані на визначення соціальної сутності та правової природи асоціацій місцевих рад, аналізується їх система та встановлюється роль у здійсненні місцевого самоврядування.

Виходячи з уявлення про місцеве самоврядування як цілісну систему, місцеві інтереси розглядаються важливим інтеграційним чинником, що зумовлює якісні властивості місцевого самоврядування та визначає характер взаємодії його суб'єктів. Підкреслюється, що зміст місцевих інтересів не обмежується сферою питань місцевого значення, оскільки вони також спрямовані на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, на реалізацію передбачених законом гарантій держави в сфері місцевого самоврядування, на новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування. Реалізація зазначеної групи місцевих інтересів має організаційно-інституційні та позаінституційні механізми, здійснюється на регіональному, міжрегіональному, загальнодержавному і міжнародному рівні.

Інституційним механізмом реалізації публічних інтересів територіальних громад щодо захисту конституційно гарантованого права на місцеве самоврядування виступають добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування. Основною і єдиною можливою на теперішній час їх формою в Україні є асоціації місцевих рад.

Характерні риси і властивості асоціацій місцевих рад досліджуються шляхом порівняльного аналізу їх з об'єднаннями територіальних громад, об'єднаннями громадян та об'єднаннями підприємств. Це дозволяє вирішити два основоположних завдання: науково-теоретичне – виявити усталені, істотні ознаки і властивості асоціацій та практико-прикладне – визначити можливість застосування до асоціацій аналогії законів щодо інших суб'єктів. Проведений аналіз надав змогу встановити, що усталені властивості асоціацій місцевих рад полягають у суб'єкті утворення та змісті інтересу, що ними реалізується. Серед інших характерних рис і властивостей асоціацій виокремлюються організаційні та функціонально-цільові.

До першої групи належать 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. Групу функціонально-цільових рис і властивостей складають: асоціації місцевих рад виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування; вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад; асоціації не наділені повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення і не мають права їх отримувати на делегованих засадах від своїх членів; утворення асоціацій не тягне будь-яких змін у системі місцевого самоврядування; асоціації здійснюють свою діяльність за дозвільним принципом правового регулювання. Зазначені ознаки в своїй сукупності є притаманними лише асоціаціям місцевих рад, і це їх виокремлює від інших суб'єктів місцевого самоврядування та виключає застосування до них аналогії законів.

Комплексно простежується роль асоціацій місцевих рад не лише у здійсненні місцевого самоврядування, але й забезпеченні стабільності конституційного ладу та ефективності функціонування державної влади. Зазначається, що асоціації узгоджують місцеві інтереси; сприяють вирішенню важливих для суспільства і держави соціальних проблем у сфері місцевого самоврядування; стають для органів державної влади ефективним каналом зворотного зв'язку, отримана при цьому інформація має важливе значення для коригування змісту і методів державного впливу; активне залучення асоціацій до формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування сприяє демократизації державного управління і підвищенню його ефективності; асоціації виступають дієвим механізмом впливу системи місцевого самоврядування на державну політику, вони надають можливість залучити до такого впливу найбільш широке коло органів місцевого самоврядування.

Робиться висновок, що асоціації місцевих рад знайшли широке запровадження в практиці місцевого самоврядування в Україні. На теперішній час створені: за територіальним принципом – регіональні, міжрегіональні, всеукраїнські та міжнародні асоціації; за типом складу – асоціації загального та спеціального членства (останні об'єднують місцеві ради за соціально-територіальними або соціально-економічними ознаками). Сучасний стан системи асоціацій місцевих рад в Україні характеризується активізацією між ними інтеграційних відносин та зв'язків.

У **підрозділі 1.2.** *“Історико-міжнародний досвід функціонування асоціацій місцевих рад”* простежуються історичні витoki та традиції добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування в Україні, що були започатковані за дореволюційних часів із введенням інституту земств. Аналізуються необхідні для існування добровільних об'єднань передумови, досліджується вплив внутрішньодержавних чинників соціально-політичного, правового та економічного характеру на формування змісту діяльності асоціацій.

У роботі узагальнюється вітчизняний дореволюційний досвід співробітництва органів

місцевого самоврядування. Зазначається, що поряд з двосторонніми відносинами були опрацьовані дві організаційні форми – збори (наради) і цільові союзи (товариства). Особлива увага приділяється питанням організації і діяльності Всеросійського земського союзу та Всеросійського міського союзу.

Аналіз накопиченого протягом більш як столітньої історії досвіду функціонування добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, а також звернення до міжнародних стандартів дозволили зробити висновок, що розмежування добровільних і адміністративних об'єднань значною мірою має відносний характер. Виявлені такі форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, як об'єднання міжмуніципальної (міжкомунальної) кооперації, що можуть носити одноцільовий і багатоцільовий, постійний і тимчасовий характер, та суспільно-політичні об'єднання. Це дало змогу комплексно дослідити питання їх організації та діяльності на прикладі об'єднань Бельгії, Великобританії, Данії, Італії, Іспанії, Канади, Німеччини, Польщі, Російської Федерації, Сполучених Штатів Америки, Угорщини, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції, зробити відповідні висновки і узагальнення.

У **підрозділі 1.3. “Нормативна основа асоціацій місцевих рад”** досліджується становлення законодавчої регламентації права місцевих рад на утворення добровільних об'єднань в Україні, а також аналізується нормативна основа асоціацій місцевих рад, яку складає сукупність правових норм, що закріплюють право місцевих рад на утворення добровільних об'єднань і правовий статус останніх, та норм самих асоціацій місцевих рад, які відносяться до корпоративних норм.

Правову основу асоціацій місцевих рад України становлять: норми Конституції України; Європейської Хартії місцевого самоврядування; Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”; Конституції Автономної Республіки Крим. Визначаються основні напрями регулятивного впливу конституційних приписів на організацію та діяльність асоціацій, аналізуються проблемні питання реалізації в Україні міжнародно-правових стандартів права органів місцевого самоврядування на утворення добровільних об'єднань, зокрема, права об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що являють спільний інтерес. Аналізується зміст закріпленого Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” права органів місцевого самоврядування на утворення добровільних об'єднань, а також досліджується розвиток відповідних положень Закону в нормах Конституції Автономної Республіки Крим.

Зазначається, що чинна правова основа організації та діяльності асоціацій місцевих рад встановлює право органів місцевого самоврядування на утворення асоціацій та інших добровільних об'єднань, але не визначає правового статусу останніх. За таких умов особливого значення набуває корпоративно-нормативна основа, яку становлять норми статутів та інших нормативних актів асоціацій. Дається характеристика змісту та ролі статутів у нормативному регулюванні асоціацій місцевих рад. Зазначаються основні підходи щодо визначення природи цих актів, аналізується

система інших нормативних актів асоціацій. Проте, вказується, що правове регулювання не може замінюватися корпоративним. Норми права і корпоративні норми асоціацій знаходяться в тісному зв'язку та лише в своїй цілісності можуть забезпечити достатність, комплексність, ефективність нормативного регулювання організації і діяльності асоціацій місцевих рад.

Зазначається, що на теперішній час організаційно і функціонально оформлений соціальний інститут асоціацій місцевих рад потребує своєї правової регламентації. Найбільш доцільним та ефективним визнається прийняття окремого закону про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування. Він мав би стати важливою гарантією функціонування асоціацій, що захищатиме від необґрунтованого втручання держави, а також попередив би використання свободи об'єднань на шкоду загальнодержавним інтересам та конституційному ладу.

**Розділ 2 “Організація діяльності асоціацій місцевих рад України”** складається з 4 підрозділів, в яких досліджуються питання структури, порядку формування, функцій, компетенції, форм діяльності асоціацій місцевих рад, а також встановлюються шляхи підвищення ефективності їх діяльності.

У **підрозділі 2.1. “Структура та порядок утворення асоціацій місцевих рад”** визначається структура асоціацій місцевих рад та аналізується порядок їх утворення.

При дослідженні структури звертається увага на те, що асоціації місцевих рад виступають і як добровільні об'єднання, що мають корпоративну природу, і як організаційна цілісність. Відповідно, якщо в першому випадку первинним елементом структури виступають члени асоціацій – місцеві ради, то в іншому – створені нею органи та призначувані посадові особи. Цим визначається необхідність виокремлення корпоративної і організаційної структури асоціацій.

Корпоративну структуру асоціацій місцевих рад, на думку автора, становить сукупність загального складу членів асоціацій, їх спеціалізованих добровільних об'єднань, зміст і характер зв'язків та відносин між якими втілюються у правах, обов'язках, формах відповідальності. Аналізуються питання членства в асоціаціях, зокрема, основні його принципи, критерії, умови, порядок прийняття місцевих рад до членів асоціацій, типи членства, серед яких позначається і критично оцінюється дійсне (повне), асоційоване (обмежене) та індивідуальне (почесне) членство, а також характеризується комплекс прав, обов'язків членів асоціацій, форми їх відповідальності. У роботі аналізуються питання функціонування спеціалізованих об'єднань органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах структури асоціацій.

Організаційна структура асоціацій місцевих рад визначається як система органів та посадових осіб асоціацій, що покликані в межах наданих їм повноважень здійснювати діяльність, спрямовану на виконання функцій і завдань асоціацій. Зазначається, що відбиваючи особливості складу та функціональної складової діяльності, організаційна структура асоціацій на сьогоднішній день різноманітна та рухлива. Варіативність організаційних моделей простежується як через набір

структурних елементів, так і через характер зв'язку між ними.

З метою розкриття організаційної структури асоціацій місцевих рад досліджуються загальна система органів асоціацій, а також порядок їх формування, склад, коло повноважень, зв'язки і відносини між ними. Особлива увага при цьому приділяється питанням оптимізації функціонування органів та посадових осіб асоціацій.

Характеризуючи порядок утворення асоціацій місцевих рад, автор визначає коло матеріальних і процесуальних вимог, які ставляться до утворення асоціацій, наголошує на необхідність чіткого законодавчого їх урегулювання, що виключило би можливість довільного застосування таких вимог контролюючими державними органами. Аналізується порядок державної реєстрації асоціацій.

**Підрозділ 2.2.** *“Функції та повноваження асоціацій місцевих рад”* присвячено дослідженню поняття, змісту і класифікації функцій асоціацій місцевих рад, їх співвідношенню з такими категоріями як цілі, завдання, повноваження.

Розглядаючи функції асоціацій місцевих рад у контексті цілей та завдань, автор аналізує значення кожної з цих категорій. Визначається основна мета асоціацій, наводяться універсальні та спеціальні функціональні цілі. Співвідносячи функції і завдання, зазначається, що ці категорії спрямовані на реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад та обумовлені цілями діяльності асоціацій. Разом з цим, якщо функції розкривають основні напрямки діяльності асоціацій, то завдання – поетапність її здійснення. Наводиться система завдань асоціацій на сучасному етапі розбудови місцевого самоврядування в Україні та виокремлюються однофункціональні та багатофункціональні завдання.

Автор визначає функції асоціацій місцевих рад як обумовлені цілями асоціацій основні напрямки їх діяльності щодо реалізації публічно-правових інтересів територіальних громад і їх органів, а також наводить класифікацію функцій асоціацій на об'єктні (соціальна, політична, економічна та ідеологічна функції) та інструментальні (представницька, участі в правотворчому процесі, міжнародного співробітництва, інформаційна, консультативно-експертна, кадрова).

Аналіз сучасного кола повноважень асоціацій місцевих рад засвідчив їх тотожність повноваженням значної кількості громадських формувань, що функціонують у сфері місцевого самоврядування. В зв'язку з цим наголошується на необхідності активізації процесу нормативного закріплення повноважень асоціацій, наводиться позитивний досвід з цього питання в Автономній Республіці Крим. Особлива увага звертається на роль публічно-правових договорів у процесі нормативного закріплення повноважень асоціацій місцевих рад.

У **підрозділі 2.3.** *“Форми діяльності асоціацій місцевих рад”* форми діяльності асоціацій місцевих рад аналізуються як об'єктивоване вираження ззовні змісту діяльності асоціацій, що втілюється в конкретних діях їх органів та посадових осіб, спрямованих на реалізацію цілей та

завдань асоціацій.

Визначається система форм діяльності асоціацій місцевих рад, виокремлюються корпоративно-нормативні, організаційні та матеріально-технічні форми діяльності. До корпоративно-нормативних форм діяльності асоціацій належать корпоративнотворча, нормозастосовча та установча форми.

Зазначається, що особливу увагу за умов відсутності достатнього правового регулювання отримує корпоративнотворча форма діяльності асоціацій місцевих рад, яка являє сукупність здійснюваних у межах статуту дій уповноважених органів асоціацій з підготовки, прийняття та оприлюднення нормативних актів, що встановлюють, змінюють або відміняють корпоративні норми, спрямовані на забезпечення організації і діяльності асоціацій. При цьому дослідженню піддаються такі аспекти цієї форми діяльності, як активно творчий характер, об'єктивна обумовленість функціонуванням асоціацій як соціальних систем, нормативні підстави, стадії проходження, суб'єкти реалізації. Детально проаналізований порядок підготовки, прийняття та оприлюднення актів асоціацій. Особлива увага приділяється встановленню ступеню і підстав обов'язковості актів асоціацій для її членів. При цьому робиться висновок про те, що вони є обов'язковими для місцевих рад настільки, наскільки останні згодні підпорядковувати свою діяльність спільно опрацьованим рішенням. Проведений порівняльний аналіз нормотворчої форми діяльності місцевих рад та їх асоціацій.

У силу того, що асоціації місцевих рад покликані створити організаційні умови взаємодії системи місцевого самоврядування з оточуючим її соціально-політичним середовищем, важливого значення набувають організаційні форми діяльності асоціацій місцевих рад. Серед них виділяються організаційно-нормативні (загальні збори членів асоціацій, засідання правління, організаційна робота голови асоціації, виконавчого органу, корпоративних об'єднань, регіональних відділень асоціацій) та організаційні форми діяльності. Останні аналізуються відносно функцій асоціацій місцевих рад.

У **підрозділі 2.4.** *“Проблеми вдосконалення організації та діяльності асоціацій місцевих рад”* на підставі узагальнення результатів проведеного дисертаційного дослідження наголошується на шляхах підвищення ефективності функціонування як інституту асоціацій місцевих рад в цілому, так і окремих асоціацій. При цьому вони пов'язуються не лише з власними діями асоціацій, але й правовими, соціально-політичними та організаційними заходами щодо їх забезпечення з боку держави.

На думку автора, потребує вдосконалення та розвитку правова основа діяльності асоціацій місцевих рад. Зокрема, необхідним є внесення змін та доповнень до ст.15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, узгодження з положеннями інших норм, що її конкретизують, пропонується нова редакція ст.15 Закону. Зазначається необхідність скорішого опрацювання й

прийняття Верховною Радою України закону про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, підкреслюється соціально-політичне, ідеологічне та виховне його значення. Робиться висновок про доцільність віднесення добровільних об'єднань посадових осіб органів місцевого самоврядування не до об'єднань громадян, а добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Акцентується на повноваження асоціацій місцевих рад, що мають отримати своє нормативне закріплення з метою підвищення ефективності державного управління та реалізації інтересів територіальних громад. Особливо наголошується на законодавчому врегулюванні обов'язкового попереднього погодження з асоціаціями місцевих рад проектів нормативних актів, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, та інших форм взаємодії асоціацій з органами державної влади.

Пропонується вирішення питання щодо нормативного закріплення видів правового статусу асоціацій місцевих рад. Критерієм класифікації видів правового статусу досліджуваних суб'єктів має бути сукупна територіальна основа первинних суб'єктів (засновників). Вбачається необхідним поширення практики укладання установчих договорів асоціацій місцевих рад та оприлюднення їх статутів.

Зазначається, що цілком відповідним сучасному етапу розвитку інституту асоціацій місцевих рад має стати створення єдиного загальнодержавного добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування, вказується на його значення в суспільстві та державі.

У **висновках** узагальнюються основні результати дослідження, пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу асоціацій місцевих рад, визначаються проблеми, вирішення яких може сприяти підвищенню ефективності функціонування асоціацій. Серед них виділяються наступні:

- вітчизняна історія функціонування інституту добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування бере свій початок за дореволюційних часів і нерозривно пов'язана з загальноросійською історією земського руху;
- добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування функціонують в усіх демократичних країнах, де місцеве самоврядування є одним з принципів організації публічної влади;
- державне визнання права місцевих рад на утворення асоціацій і становлення його законодавчої регламентації в Україні поєднані з відродженням місцевого самоврядування на початку 90-х років;
- найбільш суттєвими чинниками, що обумовлюють необхідність створення асоціацій місцевих рад, слід вважати місцеві інтереси щодо отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, реалізації державних гарантій місцевого самоврядування тощо;

- характерними організаційними рисами і властивостями асоціацій місцевих рад є: 1) добровільний характер утворення; 2) складна організаційна природа; 3) членство публічно-владних органів; 4) організаційна єдність; 5) функціонування на принципах самоорганізації, саморегулювання та самоврядування; 6) некомерційний характер діяльності; 7) наявність статусу юридичної особи. Функціонально-цільові риси і властивості асоціацій місцевих рад: 1) асоціації місцевих рад виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування; 2) вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад; 3) асоціації не наділені власними повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і не мають права отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів; 4) утворення асоціацій не тягне будь-яких змін у системі місцевого самоврядування; 5) асоціації здійснюють діяльність за дозвільним принципом правового регулювання;

- у структурі асоціацій місцевих рад слід виокремлювати корпоративну та організаційну складові. Корпоративну структуру становить сукупність загального складу членів асоціацій, їх спеціалізованих добровільних об'єднань, зміст та характер зв'язків і відносин між якими втілюються в правах, обов'язках, формах відповідальності. Організаційна структура являє систему органів і посадових осіб асоціацій, що покликані в межах наданих їм повноважень здійснювати діяльність, спрямовану на виконання функцій та завдань асоціацій;

- функції асоціацій місцевих рад виступають як обумовлені цілями асоціацій основні напрямки їх діяльності щодо реалізації публічно-правових інтересів територіальних громад та їх органів. Систему функцій асоціацій становлять об'єктні та інструментальні функції;

- удосконалення організації та діяльності асоціацій місцевих рад пов'язане в цілому з процесом новелізації правової основи їх діяльності, законодавчим врегулюванням повноважень, закріпленням видів правового статусу, поширенням практики укладання установчих договорів та оприлюднення статутів асоціацій, створенням в Україні єдиного загальнодержавного добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.

### **Список опублікованих праць за темою дисертації**

1. Бодрова І.І. Роль асоціацій місцевих рад у політико-правовому механізмі функціонування місцевого самоврядування в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. Випуск 9. – Харків: Університет внутрішніх справ, 1999. – С. 258-264.

2. Бодрова І.І. Правова інституціоналізація асоціацій місцевих рад України// Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 46. – С. 98-103.

3. Бодрова І.І. Правова регламентація створення асоціацій місцевих рад України// Проблеми

законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 52. – С. 156-161.

4. Бодрова І.І. Асоціації місцевих рад у механізмі реалізації місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук. повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених / За ред. проф. М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2000. – С. 28-31.

5. Бодрова І.І. Загальна характеристика функціонування об'єднань органів місцевого самоврядування // Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України: Тези доп. та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. – С. 71-73.

6. Бодрова І.І. Міжнародний стандарт права органів місцевого самоврядування на утворення добровільних об'єднань: зміст та проблеми реалізації в Україні // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Збірник наукових статей (за матеріалами XII Харківських політологічних читань). – Харків: “Право”, 2001. – С. 48-49.

7. Бодрова І.І. Правові питання організації та діяльності асоціацій місцевих рад в Україні // Вчені записки Харківського гуманітарного інституту “Народна українська академія”. Т. 5 / Гол. редактор В.І. Астахова. – Харків: Око, 1999. – С. 293-304.

## АНОТАЦІЇ

### **Бодрова І.І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України.**

– Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. – конституційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002.

Дисертація присвячена дослідженню структури, порядку утворення, функцій, повноважень та форм діяльності асоціацій місцевих рад. На теоретичному рівні визначено характерні властивості асоціацій, наведено авторське визначення поняття “асоціація місцевих рад”, встановлено роль асоціацій у здійсненні місцевого самоврядування. Розроблена теоретична модель їх діяльності з використанням таких категорій, як цілі, завдання, функції, повноваження, форми діяльності. Узагальнений та проаналізований історико-міжнародний досвід функціонування добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено шляхам вдосконалення організації та діяльності асоціацій місцевих рад України. У дисертації сформульовані



концептуальні положення, обґрунтовані нові висновки і пропозиції з досліджуваних питань.

**Ключові слова:** асоціація місцевих рад, добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, орган місцевого самоврядування, місцева рада, структура, функція, повноваження, форма діяльності.

**Бодрова И.И. Организационно-правовые вопросы деятельности ассоциаций местных советов Украины. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. Харьков, 2002.

Диссертация посвящена теоретико-прикладным вопросам организации и деятельности ассоциаций местных советов Украины. В работе исследуются сущность, правовая природа, система, структура, порядок создания, функции, полномочия, формы деятельности ассоциаций местных советов.

Исходя из представления о местном самоуправлении как целостной системы, автор прослеживает значение местных интересов в качестве имманентного социального фактора самостоятельности и относительной устойчивости системы, который обуславливает характер взаимодействия ее с окружающей социально-политической средой и возникновение с этой целью специальных организационно оформленных институтов, в том числе и добровольных объединений его органов.

Путем проведения сравнительного анализа ассоциаций с иными типами субъектов отношений местного самоуправления детально исследуются характерные признаки и свойства ассоциаций, среди которых выделяются организационные и функционально-целевые их группы, а также выявляются устойчивые свойства их правовой природы, которые позволяют автору определить ассоциации местных советов как добровольные самоуправляющиеся некоммерческие объединения представительских органов местного самоуправления, создаваемые с целью реализации публичных интересов территориальных громад по защите и надлежащему обеспечению конституционно гарантированного права на местное самоуправление.

Значительное внимание уделяется нормативной основе деятельности ассоциаций местных советов Украины, которая включает два блока социальных норм – правовые нормы и корпоративные нормы ассоциаций. Анализируя правовую основу, автор приходит к выводу о ее недостаточности и необходимости правовой регламентации ассоциаций путем принятия закона о добровольных объединениях органов местного самоуправления.

При исследовании структуры ассоциаций местных советов предлагается выделять

корпоративную и организационную структуры. Если первую образует совокупность общего состава членов ассоциаций и специализированных добровольных их объединений, то вторую – система органов и должностных лиц ассоциаций, призванных в пределах предоставленных им полномочий осуществлять деятельность, направленную на реализацию функций и задач ассоциаций. Соответственно исследуются вопросы членства местных советов в ассоциациях, их права, обязанности, формы ответственности, а также порядок формирования, состав, полномочия создаваемых ими органов управления ассоциацией.

Функции и полномочия ассоциаций местных советов рассматриваются как взаимосвязанные категории, соотносимые при этом с целями и задачами их деятельности. Анализируя функции ассоциаций, автор выделяет объектные и инструментальные функции, делает вывод, что с для их реализации в настоящее время ассоциации используют полномочия, тождественные полномочиям значительного числа общественных формирований, которые функционируют в сфере местного самоуправления.

Определяется система форм деятельности ассоциаций местных советов (корпоративно-нормативные, которые включают корпоративно-нормотворческую, нормоприменительную, учредительную формы, а также организационные и материально-технические формы деятельности), анализируются их особенности и содержание. Особое внимание уделяется анализу корпоративно-нормотворческой форме деятельности.

На основании проведенного диссертационного исследования вносятся предложения по совершенствованию организации и деятельности ассоциаций местных советов.

**Ключевые слова:** ассоциация местных советов, добровольное объединение органов местного самоуправления, местное самоуправление, местный совет, органы местного самоуправления, функция, компетенция, форма деятельности.

**Bodrova I.I. Organizational-legal issues of Ukraine city councils` associations activity.** – Manuscript.

Dissertation for a scientific candidate's degree in jurisdiction, speciality 12.00.02 – Constitutional Law. – Jaroslav Mudryi National Law Academy of Ukraine, Kharkiv, 2002.

The thesis is devoted to the research of the structure, order of formation, functions, competence and forms of activity of city councils` associations. On the theoretical level the thesis points out and defines the peculiarities of city councils` associations, gives the author's definition of the concept of associations and their role in the institutions of local self-government. A theoretical model of associations' activity has been developed using such categories as: aims, tasks, functions, competence, forms of activity.

The International historical experience of functioning of free-will unions of local self-government

has been generalized and analyzed. Special attention was paid to the ways of improvement of Ukraine city councils` associations formation and activity.

The dissertation has formulated concepts, grounded new conclusions and proposals on the issues under investigation.

**Key words:** city councils' association, free-will union of local self-government, local self-government institutions, local self-government bodies, city council, structure, function, competence, forms of activity.

Відповідальний за випуск:  
**кандидат юридичних наук, доцент П.М. Любченко**

Підписано до друку 03.05.2002р. Формат 60x90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,8. Облік.-вид. арк. 0,9

Тираж 100 прим. Зам. № .