

*СХВАЛЕНО*  
*Рішенням Комітету Верховної Ради України з*  
*питань організації державної влади, місцевого*  
*самоврядування, регіонального розвитку та*  
*містобудування*  
*від 30 червня 2021 року (протокол № 75)*

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**“круглого столу” в Комітеті Верховної Ради України  
з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,  
регіонального розвитку та містобудування на тему:  
“Правовий статус асоціацій органів місцевого самоврядування:  
проблеми та перспективи”**

У “круглому столі” на тему: “Правовий статус асоціацій органів місцевого самоврядування: проблеми та перспективи” в Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, що відбувся 14 червня 2021 року, взяли участь народні депутати України, представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, експерти, науковці, міжнародні партнери Комітету.

1. У своїх виступах “учасники круглого” столу **відзначили таке:**

Право органів місцевого самоврядування вільно об'єднуватись в асоціації закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною в 1997 році. Стаття 10 Хартії визначає, що “органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав”.

Зазначене право закріплено на національному рівні в законодавстві європейських країн. В Україні питання правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування регламентується Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та спеціальним Законом України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”.

Відповідно до статті 15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватись в асоціації органів місцевого самоврядування та їх

добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань”. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI “Про асоціації органів місцевого самоврядування” врегульовує порядок створення та припинення вітчизняних асоціацій, їх права та обов'язки, питання взаємодії органів державної влади з асоціаціями тощо. Частина перша статті 1 цього Закону визначає асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання як добровільні неприбуткові об'єднання, 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.

Повноваження асоціацій органів місцевого самоврядування визначені у статті 14 Закону України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”. Відповідно до частини другої статті 17 даного Закону однією з основних форм взаємодії асоціацій з державними органами є, серед іншого, проведення консультацій асоціацій з органами виконавчої влади з питань, зокрема, підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік. 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 з місцевими органами виконавчої влади гарантується і для місцевих асоціацій, і для регіональних відділень всеукраїнських асоціацій. Важливим є право надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку.

Відповідно до статті 3 Закону України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” асоціації створюються із всеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів. Місцева асоціація може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні діють чотири асоціації з всеукраїнським статусом: три – це асоціації органів місцевого самоврядування базового рівня, одна – асоціація районних та обласних рад.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних та обласних рад” була заснована в 1991 році під назвою Асоціація поріднених міст України. У серпні 1992 року на загальних зборах її було перейменовано в Українську асоціацію місцевих та регіональних влад. З того часу значних змін також зазнало нормативно-правове підґрунтя регламентації діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, створювались асоціації різного статусу. У липні 2010 року відповідно до вимог

Закону України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, Асоціація отримала новий статус - її було перейменовано на Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних та обласних рад”. У жовтні 1992 року Асоціацію було включено до реєстру європейських асоціацій та об’єднань.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України” заснована в 1992 році. За період 1999-2001 років було розбудовано мережу регіональних відділень Асоціації. Станом на грудень 2020 року Асоціація налічує 909 членів (міста, селища і села, в яких проживає понад 80% населення України). Наприкінці 2002 року її було прийнято до Ради європейських муніципалітетів та регіонів.

Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад зареєстрована у Міністерстві юстиції України у вересні 2009 року. У 2019 році її перейменовано на Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування “Всеукраїнська асоціація громад”. До її складу в період з 2009 по 2020 роки увійшли більш як 8500 сільських та селищних рад, що представляли понад 80% сільського населення України. Асоціація має 24 регіональних відділення. Реагуючи на результати територіальної реформи, Асоціація здійснює актуалізацію членства новоутворених органів місцевого самоврядування, реформує свою структуру, запроваджуючи участь депутатів місцевих рад в органах управління ВАГ та їх обов’язкову ротацію, а також створює мережу регіональних координаторів ВАГ.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Асоціація об’єднаних територіальних громад” створена 25 листопада 2016 року. З моменту створення дана Асоціація вже об’єднала понад 600 нових територіальних громад з 24-х регіонів України.

## 2. Учасники “круглого столу” **вважають, що:**

Асоціації органів місцевого самоврядування є організаційно-правовою формою їхньої участі в публічному управлінні.

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.

Основними організаційними характеристиками асоціацій органів місцевого самоврядування є добровільність, складна організаційна природа, членство публічно-владних органів, єдність структури, самоорганізація, саморегулювання та самоврядування, некомерційність діяльності, статус юридичної особи.

Функціонально-цільовими характеристиками асоціацій органів місцевого самоврядування є правосуб’єктність, наявність публічно-правових інтересів членів, обмеження прав з вирішення питань місцевого значення, відсутність делегованих повноважень, утворення добровільних об’єднань не тягне будь-яких змін у системі місцевого самоврядування, вони функціонують за дозвільним принципом правового регулювання.

Спроможність асоціацій органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від всієї системи державної політики та забезпечення прав органів

місцевого самоврядування на самовизначення щодо їх добровільного об'єднання.

Основними умовами спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування є не лише забезпечення організаційно-правових засад, а й мотивація членів до об'єднання та співпраця в рамках асоціацій.

Важливим фактором спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування є достатнє ресурсне забезпечення, ефективна кадрова політика.

Асоціації органів місцевого самоврядування як в країнах Європейського Союзу, так і в інших країнах світу з розвинутою демократією мають достатнє нормативно-правове забезпечення власної діяльності. В окремих країнах інститут асоціацій органів місцевого самоврядування закріплено у конституціях.

Як правило, діяльність асоціацій регламентується національним законодавством. При цьому організаційно-правові засади деталізуються статутами з типовою регламентацією членства, прав та обов'язків членів; системи управління; компетенції, повноважень та способів їх реалізації; координації дій між членами; організаційного забезпечення роботи асоціації та її органів; контролю (самоконтролю) за діяльністю асоціації тощо.

Асоціації мають за мету, в першу чергу, відстоювання інтересів своїх членів через діалог на загальнонаціональному та місцевому рівнях. Їх організаційно-правова форма є різною, незалежно від державного устрою, особливостей функціонування системи місцевого самоврядування.

Завдання, які, як правило, беруть на себе асоціації органів місцевого самоврядування, можна розділити на групи: посилення потенціалу своїх членів шляхом розповсюдження інформації (включаючи роз'яснення відповідного законодавства), надання консультативних послуг, розробки методик та правових інструментів, діяльності з розбудови інституційного потенціалу тощо; представлення та захист інтересів своїх членів перед органами державної влади та в судах.

Зазвичай це здійснюється як за допомогою структурованих, так і неформальних консультацій, петицій, участі в робочих групах, що розробляють відповідне законодавство тощо; забезпечення платформи для своїх членів з метою обміну досвідом і передовими практиками та створення культури, яка дає змогу членам узгоджувати спільні позиції з питань, що стоять на порядку денному як держави так і місцевого самоврядування, тобто мати можливість говорити в один голос.

Право на асоціації як таке не забезпечує спроможність. Важливими для її досягнення є достатній обсяг повноважень, ефективний механізм їх реалізації та належне ресурсне забезпечення.

Важливими факторами належного функціонування асоціації є достатні фінансові ресурси та кваліфіковані кадри.

В умовах реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні важливим є:

- державна підтримка подальшого розвитку інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування;
- вироблення стратегії поглиблення партнерства “державна – місцеве

самоврядування” саме через асоціації органів місцевого самоврядування;

- удосконалення правового регулювання діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування;

- стимулювання партнерської взаємодії асоціацій органів місцевого самоврядування між собою з метою досягнення єдиного голосу місцевого самоврядування;

- вироблення нових мотиваційних підходів асоціювання органів місцевого самоврядування;

- пошук нових інноваційних форм діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування;

- стимулювання розвитку внутрішньої демократії асоціацій органів місцевого самоврядування;

- посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування щодо надання своїм членам якісних послуг та ефективного захисту їх прав.

3. За наслідками засідання “круглого столу” його учасники **рекомендують:**

**Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування спільно з Міністерством розвитку громад та територій України:**

- створити робочу групу з удосконалення правового регулювання діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні з метою посилення їх інституційної спроможності;

- врахувати міжнародний досвід правового регулювання діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування;

- розглянути висловлені в ході обговорення пропозиції учасників щодо державної підтримки всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні;

- сприяти розвитку діалогових форм та інноваційних технологій у співпраці з асоціаціями органів місцевого самоврядування.

**Міністерству юстиції України:**

- врахувати пропозиції учасників “круглого столу” щодо унормування та удосконалення процедур реєстрації асоціацій органів місцевого самоврядування та надання їм всеукраїнського статусу відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань”;

- здійснити заходи щодо підвищення якості ведення Державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань в частині ведення записів щодо членства в асоціаціях органів місцевого самоврядування як із всеукраїнським статусом, так і місцевих.

**Всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування:**

- популяризувати практики ефективної взаємодії з органами державної

влади при виконанні власних статутних цілей;

- сприяти залученню своїх членів до проведення публічних консультацій щодо вироблення політик з метою подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні;

- ініціювати розвиток освітніх програм для органів місцевого самоврядування задля професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування та ефективного демократичного місцевого врядування;

- популяризувати форми партисипативної демократії задля ефективного діалогу “місцева влада – територіальна громада”;

- сприяти розвитку внутрішньої демократії асоціацій органів місцевого самоврядування;

- використовувати у власній діяльності світові практики та інноваційні технології;

- сприяти партнерству між вітчизняними асоціаціями різного рівня та розвивати партнерські взаємини з міжнародними асоціаціями органів місцевого самоврядування.

#### **Органам місцевого самоврядування:**

- брати активну участь у роботі як всеукраїнських, так і місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування;

- застосовувати у своїй діяльності форми партисипативної демократії задля ефективного діалогу “місцева влада – територіальна громада”;

- використовувати інструменти публічних консультацій з органами державної влади.

**Голова Комітету**

**А.КЛОЧКО**



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Клочко Андрій Андрійович  
Сертифікат: 12A1C72050EC68540400000DF510500A8390D00  
Дійсний до: 27.08.2021 12:00:10

Апарат Верховної Ради України  
№ 04-23/14-2021/246665 від 23.07.2021



579359