

Сергій Баранов-Мохорт,

кандидат юридичних наук, доцент,
Академія праці, соціальних відносин
і туризму, Київ, докторант,
спеціальність 12.00.07

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8081-3822>

ПРИНЦИПИ, ФУНКЦІЇ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті здійснено комплексний аналіз принципів, функцій та технологій правовідносин щодо організації та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні. Розкрито теоретико-правову природу асоціацій як особливих суб'єктів публічного управління, що поєднують риси публічного і приватного права. Акцентовано увагу на ключових принципах правового регулювання діяльності асоціацій, таких як добровільність, автономність, правова визначеність, публічність, субсидіарність, партнерство та відповідальність. Детально охарактеризовано функціональне наповнення асоціацій, зокрема їхню представницьку, консультативну, лобістську, аналітичну, освітню, координаційну та міжнародну ролі.

Особливу увагу приділено сучасним технологіям правовідносин, які забезпечують ефективність діяльності асоціацій: цифровим платформам, інституційним механізмам, публічно-приватному партнерству, міжмуніципальному співробітництву, участі в грантових програмах. У статті вказано на основні проблеми, що стримують розвиток асоціацій, зокрема: фрагментарність законодавства, недостатню інституційну спроможність, обмежене фінансування, відсутність системного підходу до взаємодії держави з асоціаціями.

Запропоновано напрями реформування правового поля: вдосконалення законодавчої бази, розширення повноважень асоціацій, впровадження механізмів участі в державній політиці, цифровізація процедур діяльності, запозичення позитивного зарубіжного досвіду. Проведено порівняльний аналіз із практиками Європейського Союзу, де асоціації мають розвинену правову інфраструктуру та активно впливають на формування регіональної політики. У підсумку зроблено висновок про необхідність стратегічного підходу до розвитку асоціацій як важливого елементу демократичного врядування в умовах децентралізації.

Ключові слова: асоціації органів місцевого самоврядування, правовідносини, принципи, функції, технології, адміністративне право, децентралізація, публічне управління.

Baranov-Mohort S.

Principles, functions and technologies of legal information for the organization and functioning of associations of local self-government

The article presents a comprehensive analysis of the principles, functions, and technologies of legal relations related to the organization and functioning of associations of local self-government bodies (LSGBs) in Ukraine. It reveals the theoretical and legal nature of associations as special public administration entities that combine features of both public and private law. Special attention is given to the core legal principles of their functioning, including voluntariness, autonomy, legal certainty, publicity, subsidiarity, partnership, and accountability. The article provides an in-depth characterization of the functional roles of associations, particularly their representative, consultative, lobbying, analytical, educational, coordination, and international activities.

Modern technological tools that ensure the efficiency of association operations are also examined, such as digital platforms, institutional mechanisms, public-private partnerships, intermunicipal cooperation, and participation in grant programs. The article identifies key challenges hindering the development of associations, including fragmented legislation, limited institutional capacity, lack of funding, and the absence of a systematic state policy for cooperation with associations.

The author proposes legal reform directions: improving the legislative framework, expanding powers of associations, implementing mechanisms for participation in state policy, digitalization of procedures, and adapting best international practices. A comparative analysis with EU practices is conducted, where associations have well-developed legal infrastructure and significantly influence regional policy-making. In conclusion, the article underscores the need for a strategic approach to developing associations as vital elements of democratic governance amid decentralization processes.

Keywords: *associations of local self-government bodies, legal relations, principles, functions, technologies, administrative law, decentralization, public administration.*

Постановка проблеми. У контексті продовження децентралізаційної реформи в Україні, трансформації системи публічного управління та підвищення ролі органів місцевого самоврядування (ОМС) особливого значення набуває діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування як об'єднань, покликаних представляти, захищати та просувати інтереси місцевих громад на національному та міжнародному рівнях. Асоціації виступають важливими інструментами горизонтальної координації, міжмуніципального співробітництва та адвокації інтересів громад у процесі формування державної політики, а також джерелами аналітичної, консультативної й освітньої підтримки для своїх членів.

Попри закріпленість їхнього статусу в чинному законодавстві, правовідносини, пов'язані з організацією та функціонуванням таких асоціацій, залишаються недостатньо структурованими та концептуалізованими з точки зору адміністративного права. Існує проблема фрагментарності правового регулювання, відсутності єдиної методологічної моделі функціонування асоціацій, нечіткості визначення їх повноважень, форм і методів взаємодії з органами державної влади. Залишається відкритим питання належного нормативного забезпечення цифровізації процедур взаємодії асоціацій із суб'єктами публічного управління, прозорості механізмів фінансування їхньої діяльності, інституційної спроможності впливати на стратегічні рішення на рівні державної політики.

Окрему складність становить імплементація зарубіжного досвіду функціонування асоціацій, зокрема в умовах відсутності достатньої нормативної та організаційної інфраструктури. На цьому фоні набуває актуальності питання уточнення принципів правового регулювання таких об'єднань, визначення їхніх функцій, з'ясування сучасних технологій правовідносин, що забезпечують ефективне функціонування асоціацій в умовах трансформації системи публічного управління.

Таким чином, існує об'єктивна необхідність у комплексному правовому дослідженні діяльності асоціацій ОМС крізь призму принципів, функціональних характеристик та технологічних аспектів правовідносин, що виникають у процесі їх функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Питання правовідносин щодо організації та функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування були предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених, як В. С. Куйбіда (2004 р.), О. Н. Євтушенко та Т. В. Лушагіна (2013 р.), В. І. Гладій (2015 р.), О. В. Батанов (2016 р.), В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко (2017 р.). Також порушувались ці питання в Інституті законодавства Верховної Ради України.

Наукова література, присвячена діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, свідчить про зростання інтересу до проблеми інституційного забезпечення та правового регулювання цього явища. В дослідженнях простежується намагання з'ясувати юридичну природу асоціацій, їхню роль у системі публічного управління, правовий статус, джерела фінансування, а також взаємозв'язки з органами державної влади. Значна увага приділяється розгляду міжнародного досвіду та можливостям його імплементації в національне законодавство.

Водночас у проаналізованих працях виявляється фрагментарність у підходах до класифікації функцій асоціацій та опису технологій їхньої діяльності. Зокрема, недостатньо уваги приділено технологічним аспектам правовідносин між асоціаціями та державою, цифровим інструментам управління, механізмам моніторингу ефективності, питанням публічно-приватного партнерства в цьому контексті. Окремі дослідження мають переважно декларативний або загальний характер і не завжди враховують специфіку адміністративно-правового підходу.

Проте вбачається недостатньо дослідженням цей напрямок. Таким чином, актуальним залишається завдання комплексного дослідження правовідносин щодо організації та функціонування асоціацій ОМС із врахуванням сучасних викликів та трансформацій у сфері публічного управління.

Мета та завдання дослідження. У статті здійснюється порівняльний аналіз функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та в Україні. Метою дослідження є з'ясування концептуальних засад функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні крізь призму правовідносин, що виникають у процесі їхньої організації та діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процеси децентралізації влади в Україні зумовили активне зростання ролі органів місцевого самоврядування у сфері публічного управління. У цьому контексті особливого значення набуває інституційна спроможність асоціацій органів місцевого самоврядування

(далі – Асоціації ОМС), які є не лише платформою для захисту прав та інтересів громад, а й ефективним інструментом впливу на формування державної регіональної політики.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю удосконалення правового механізму функціонування таких асоціацій в умовах сучасної правової реформи, діджиталізації управлінських процесів та євроінтеграційного курсу України.

Асоціації органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні є добровільними об'єднаннями територіальних громад або органів місцевого самоврядування, створеними з метою захисту спільних інтересів, обміну досвідом, спільного вирішення питань місцевого значення та впливу на державну політику у сфері місцевого самоврядування [1]. Їх правовий статус визначається низкою нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [2], Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а також окремими положеннями Цивільного кодексу України.

З теоретико-правової точки зору, асоціації ОМС є своєрідними суб'єктами публічного права, які поєднують у своїй діяльності елементи публічного управління та організаційно-правових форм громадянського суспільства. Це зумовлює складність їх класифікації в межах традиційного поділу на публічне і приватне право та вимагає особливого підходу до регулювання їхньої діяльності. Перш за все, важливо визначити і зафіксувати ключові принципи функціонування асоціацій ОМС:

- добровільність забезпечує право кожного органу місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання вступу або виходу з асоціації, що відповідає засадам демократичного врядування [3];
- автономність – асоціації діють незалежно від виконавчої влади, що гарантує їхню спроможність представляти інтереси місцевого самоврядування без зовнішнього тиску;
- правова визначеність – чітко регламентовані правові підстави створення, повноваження, структури та процедури діяльності асоціацій;
- публічність і прозорість – відкритість для суспільства, регулярна звітність про діяльність та результати;
- субсидіарність – виконання тих функцій, які можуть ефективно реалізовуватися саме на місцевому рівні, що знижує адміністративний тиск і сприяє адаптації рішень до потреб громад;
- партнерство – взаємодія з іншими ОМС, державними структурами, міжнародними донорами та громадянським суспільством [4].

У такому разі може бути корисно розглянути функції асоціацій ОМС. Асоціації виконують багато-профільні функції:

- представницька – захист інтересів членів асоціації перед державними органами;
- лобістська – формування позиції місцевого самоврядування щодо проєктів нормативних актів та участь у законотворчій діяльності;
- аналітична – розробка аналітичних документів, експертиз, моніторинг законодавства та оцінка впливу політик;
- координаційна – узгодження спільних дій територіальних громад, сприяння реалізації міжмуніципальних проєктів;
- освітня – організація підвищення кваліфікації працівників ОМС, тренінгів, навчальних програм;
- міжнародна – участь у міжнародних ініціативах, програмах технічної допомоги, партнерствах з аналогічними структурами за кордоном [5].

У нашому дослідженні хочемо акцентувати увагу на таке питання, як технології реалізації правовідносин у сфері асоціацій. Ми вважаємо, що застосування сучасних технологій сприяє підвищенню ефективності діяльності асоціацій. Наприклад, до таких ключових технологій належать:

- цифрові платформи – створення інтерактивних електронних кабінетів для учасників, баз знань, онлайн-консультацій, внутрішніх форумів [6, с. 34–43]. Грантові інструменти, як участь у міжнародних програмах, зокрема DOBRE, U-LEAD, що забезпечують фінансову підтримку та інституційну допомогу;
- публічно-приватне партнерство – взаємодія з бізнесом для реалізації соціально значущих ініціатив, залучення інвестицій на локальному рівні;
- міжмуніципальне співробітництво – спільна реалізація проєктів громад у межах спільних підприємств, комунальних установ або програм розвитку територій [7].

У своєму дослідженні ми звернули увагу на актуальні проблеми правовідносин у сфері асоціацій ОМС. Попри позитивні тенденції, функціонування асоціацій ОМС супроводжується рядом викликів.

Перш за все, ідеться про відсутність єдиного системного нормативного акта, який би цілісно регулював усі аспекти створення і діяльності асоціацій, включаючи механізми взаємодії з державними органами, фінансування, звітність, процедури впливу на державну політику.

Недостатній рівень фінансування також відіграє немаловажну роль і значно обмежує можливості асоціацій у реалізації проєктів, забезпеченні кадрового потенціалу, розвитку інфраструктури.

У такому разі слід виділити і формальний характер членства окремих ОМС, який призводить до пасивної участі, відсутності ініціатив та нереалізованого потенціалу співпраці.

Невисока залученість до процесів формування політик, обмежена участь у національних консультаціях, відсутність сталої платформи для інституціонального діалогу між державою та асоціаціями [8].

Окрім того, важливо встановити чіткі дієві заходи. Комплексне подолання цих проблем потребує не лише законодавчих змін, а й інституційної реформи, спрямованої на посилення автономії, ресурсної спроможності та політичного впливу асоціацій ОМС у системі публічного управління.

Проаналізуємо зарубіжний досвід функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування. Практика функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування в європейських державах свідчить про високий рівень їхньої інституційної розвиненості, стабільне нормативне регулювання та ефективну участь у формуванні державної політики. Асоціації місцевих влад у більшості країн Європейського Союзу виступають не лише представниками інтересів громад, а й повноцінними учасниками політичного процесу – з правом дорадчого голосу при ухваленні законодавчих актів, участю в консультативних радах при урядах та парламентських комітетах, впливом на розподіл бюджетних трансфертів [10].

Наприклад, у Франції функціонує декілька типів міжмуніципальних утворень, зокрема *Communautés de communes*, *Communautés d'agglomération* та *Communautés urbaines*, які діють на основі спеціального законодавства і мають закріплені повноваження, бюджетну автономію, право здійснювати проєкти спільного розвитку. Французька *Association des Maires de France (AMF)* є авторитетною організацією, що бере активну участь у законодавчому процесі через механізми публічного консультування та спільної розробки нормативно-правових актів.

У Федеративній Республіці Німеччина діє система *Landesverbände der Gemeinden*, які формуються на рівні федеральних земель і є складовими *Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)* – загальнонаціонального об'єднання. *DStGB* представляє інтереси муніципалітетів у Бундестазі, проводить експертно-аналітичну роботу, є активним учасником міжнародної співпраці та реалізації програм ЄС. Їхня діяльність ґрунтується на чіткій нормативно-правовій базі з високим рівнем правового захисту автономії муніципалітетів.

У Польщі функціонує *Związek Miast Polskich* (Союз польських міст) – неприбуткова організація, яка об'єднує понад 300 муніципалітетів. Вона бере участь у розробці національних стратегій, має представництво в Комітеті регіонів ЄС, активно впроваджує цифрові інструменти та муніципальні інновації. Польська модель асоціацій характеризується високим рівнем залучення до програм технічної допомоги ЄС, включаючи фондові інструменти підтримки муніципалітетів.

У Швеції *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* – Асоціація муніципалітетів і регіонів – є не лише платформою для комунікації, а й оператором окремих державних програм, що реалізуються на місцях. Її діяльність фінансується як за рахунок членських внесків, так і через окремі державні гранти, що забезпечує фінансову сталість та незалежність.

На рівні Європейського Союзу ключову координаційну функцію виконує Комітет регіонів ЄС (*Committee of the Regions*), а також *Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* – найстаріша і найбільша організація, яка представляє інтереси понад 130 тис. муніципалітетів із 40 країн. Через діяльність таких структур забезпечується впровадження принципів багаторівневого врядування (*multilevel governance*), субсидіарності та партнерства [11].

З огляду на зазначене стають зрозумілими ключові риси, що характеризують успішні зарубіжні моделі асоціацій ОМС, а саме:

- чітке правове закріплення статусу асоціацій у конституційних або спеціалізованих законах;
- інституціоналізацію їхньої участі у прийнятті нормативно-правових актів;
- забезпечення сталою фінансування на засадах публічно-приватного партнерства та грантових програм;
- розвинену цифрову інфраструктуру та аналітичну підтримку;
- регулярне проведення публічних консультацій, конференцій, шкіл місцевого самоврядування;

– представництво в міжнародних організаціях, участь у спільних проектах із громадами інших країн.

Із врахуванням українських реалій доцільно орієнтуватися на гібридну модель, яка поєднує німецьку чіткість інституційних повноважень, польську практику проєктної участі в європейських ініціативах та французький досвід муніципального лобізму в парламенті [12].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Результати проведеного дослідження свідчать про те, що асоціації органів місцевого самоврядування є важливими суб'єктами публічного управління, які об'єднують представницький, лобістський, координаційний та аналітичний потенціал у процесах забезпечення інтересів територіальних громад. Їхня діяльність охоплює не лише співпрацю між ОМС, а й активну участь у формуванні державної регіональної політики, взаємодію з центральними органами виконавчої влади, представництво на міжнародному рівні.

Визначено, що правовідносини у сфері організації та функціонування асоціацій ОМС мають складну й багатоаспектну природу, що зумовлює необхідність їх концептуалізації в межах адміністративного права як самостійного предмета дослідження. Встановлено, що нормативне регулювання цієї сфери наразі має фрагментарний характер і не забезпечує системності правозастосування. Основними проблемами залишаються: нечіткість правового статусу асоціацій, відсутність ефективних механізмів участі в ухваленні державних рішень, слабка інституційна спроможність, обмежене фінансування, а також недостатнє використання цифрових технологій у процесах комунікації та звітності.

Серед ключових принципів, що мають лежати в основі правового регулювання діяльності асоціацій, виокремлено добровільність, автономність, правову визначеність, прозорість, субсидіарність, партнерство і відповідальність. Функціональне наповнення діяльності асоціацій потребує нормативного закріплення в аспектах: консультативної допомоги, адвокації, правової експертизи, освітніх ініціатив, координації між муніципального співробітництва, моніторингу реформ.

Увагу треба акцентувати також на інноваційних технологіях правовідносин, серед яких особливої ваги набувають цифрові сервіси, електронна демократія, міжвідомчі інформаційні платформи, інструменти публічно-приватного партнерства, механізми участі у грантових програмах.

На основі проведеного аналізу сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства: необхідно чітко унормувати компетенції асоціацій, запровадити механізми інституціоналізації їхньої участі в державному управлінні, забезпечити фінансову стабільність, а також створити нормативно визначені цифрові механізми координації.

У перспективі подальших досліджень доцільним вбачається:

- розробка типових адміністративно-правових моделей взаємодії асоціацій із центральними та регіональними органами влади;
- вивчення ефективності цифрових інструментів у діяльності асоціацій ОМС;
- дослідження формалізації інституційної спроможності асоціацій як суб'єктів публічного адміністрування;
- порівняльно-правовий аналіз моделей функціонування асоціацій у країнах ЄС з метою запозичення ефективних практик.

Загалом розвиток асоціацій ОМС є стратегічно важливим для становлення ефективної системи багаторівневого врядування в Україні, що відповідає європейським стандартам та цінностям демократичного управління.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2025).
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 № 435-IV. URL: <https://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2025).
3. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебсайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2025).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 № 280/97-ВР. URL: <https://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2025).
5. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 14 квіт. 2009 № 1275-VI. URL: <https://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2025).

6. Батанов О. В. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2016. Вип. 5-6. С. 34–43.
7. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : моногр. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
8. Congress of Local and Regional Authorities. Official website. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress> (дата звернення: 05.04.2025).
9. Committee of the Regions of the EU. The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. Brussels, 2009. URL: <https://www.europarl.europa.eu> (дата звернення: 04.04.2025).
10. Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS). Strategic Plan 2023–2027.
11. Програма «U-LEAD з Європою». Офіційний вебсайт. URL: <https://u-lead.org.ua> (дата звернення: 10.04.2025).
12. DOBRE Program. USAID Ukraine. Офіційний вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/donors/dobre> (дата звернення: 07.04.2025).

References

1. *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. [Verkhovna Rada of Ukraine (1996)]* (No. 254к/96-ВР). *The Constitution of Ukraine*. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
2. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 16 sich. 2003 r. Verkhovna Rada of Ukraine (2003) [Civil Code of Ukraine (No. 435-IV)]*. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
3. *Kabinet Ministriv Ukrainy. Ofitsiyni vebсайт [Cabinet of Ministers of Ukraine. (n.d.). Official website]*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian].
4. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. [Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]* (No. 280/97-ВР). Retrieved from <https://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
5. *Pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 14 kvit. 2009 r. [Verkhovna Rada of Ukraine. (2009). Law of Ukraine «On Associations of Local Self-Government Bodies»]* (No. 1275-VI). Retrieved from <https://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
6. Batanov, O. V. (2016). Aktualni problemy reformy konstytutsiinoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Current problems of reform of the constitutional model of local self-government in Ukraine]. *Nauk. zap. In-tu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5–6, 34–43 [in Ukrainian].
7. Fedorenko, V. L. & Chernenchenko, O. M. (2017). *Konstytutsiini modeli mistsevoho samovriaduvannia u derzhavakh-uchasnytsiakh YeS, Shveitsarii ta Ukraini [Constitutional models of local self-government in the EU member states, Switzerland and Ukraine]*: Monograph. Kyiv: Lira-K [in Ukrainian].
8. *Congress of Local and Regional Authorities. Official website*. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/congress> [in English].
9. *Committee of the Regions of the EU. The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance*. Brussels, 2009. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu> [in English].
10. *Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS). Strategic Plan 2023–2027* [in English].
11. *Prohrama «U-LEAD z Yevropoiu». Ofitsiyni vebсайт [Prohrama «U-LEAD z Yevropoiu». Ofitsiyni vebсайт]*. Retrieved from <https://u-lead.org.ua> [in Ukrainian].
12. *DOBRE Program. USAID Ukraine. Офіційний вебсайт*. Retrieved from <https://decentralization.ua/donors/dobre> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 21.04.2025