

Наведений перелік функцій постсоціалістичної держави не може бути вичерпним. Ми погоджуємось із хорватським вченим Н. Закошеком, який зазначає, що «після краху постсоціалізму стає зрозуміло, що становлення правової держави набагато складніше завдання, ніж формування демократичних інститутів». Позиція цього дослідника полягає в тому, що найбільша проблема постсоціалізму – це не стільки «перехід до демократії», скільки «перехід до правової держави»¹. Насправді, становлення верховенства права та інших принципів правової держави залишається актуальною проблемою державно-правового розвитку практично всіх постсоціалістичних країн.

Аналіз діяльності державної влади дозволяє дійти висновку про наявність ще кількох функцій у постсоціалістичних державах, зокрема: а) соціальної функції, зміст якої полягає в становленні інститутів соціальної державності; б) інтеграції національної правової системи до європейського правового і організаційного простору, що виявляється в наближенні та вступі до Європейського Союзу та НАТО – така функція властива всім східноєвропейським країнам; в) забезпечення територіальної цілісності.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що, по-перше, більшість постсоціалістичних держав (22 із 30) виникли внаслідок інтенсифікації державотворчих процесів, детермінованих модернізацією у напрямі до демократії і ринкової економіки. По-друге, сутність сучасної постсоціалістичної держави полягає в проведенні нею цілеспрямованих суспільних перетворень, які поступово дистанціюють її від державно-суспільної організації тоталітарного соціалізму.

¹ *Zakolek N. Pravna država i demokracija u postsocijalizmu // Politika misao. – Zagreb, 1997. – G. 34. – № 4. – S. 79.*

І. І. Бодрова, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування посіли важливе місце в механізмі функціонування місцевого самоврядування в Україні. Проте рівень наукового опрацювання питань правового статусу, організації і діяльності їх сьогодні не може бути визнаним достатнім. У сучасній юридичній літературі здебільшого панує той підхід, що зводиться до констатації факту утворення та діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування¹. В окремих роботах увага приділяється дослідженню політико-правових основ інтеграційних процесів у системі органів місцевого самоврядування²; ставиться питання про визначення сутності

© Бодрова І. І., 2003

¹ Див.: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»: Науково-практичний коментар / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К.: АТ «Книга», 1999. – С. 50-55; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2000. – С. 376-378; *Васильев В. И.* Местное самоуправление: Учебное пособие. – М.: Юринформцентр, 1999. – С. 343-346; та ін.

² Див.: Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 294–314.

добровільних об'єднань цих органів як особливої публічно-правової структури¹ та природних виразників і захисників інтересів органів місцевого самоврядування²; вказується їх правовий статус як корпоративних (громадських) добровільних організацій³. Разом з тим дослідження правової природи, характерних рис та властивостей добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування видається важливим як з точки зору опрацювання підходів щодо законодавчого визначення правового статусу цих суб'єктів, так і осмислення їх як одного з проявів політико-правового феномену місцевого самоврядування.

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування мають публічно-договірну природу. Вони ґрунтуються на самостійному поєднанні рівних за статусом суб'єктів, єдинопроводима воля яких, як зазначав М. Д. Загряцков, викликає до життя новий суб'єкт права⁴. Безпосередньо втілюючи принципи добровільності та рівності учасників, договір, що лежить в основі створення зазначених об'єднань, має публічний характер, який зумовлений статусом учасників як органів публічної влади; характером відносин, що виникають між ними; типом інтересу, що реалізується; публічно-правовою метою об'єднання.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон) встановлює правовий статус добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, які не наділені власними повноваженнями щодо захисту і реалізації місцевих інтересів⁵. Вони мають вторинний

¹ Див.: *Бурмистров А. С.* Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. — М., 1999. — С. 27.

² Див.: *Баймуратов М. О.* Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. — Одеса, 1996. — С. 12.

³ Див.: *Баймуратов М. А.* Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. — Одесса: АО «Бахва», 1996. — С. 108.

⁴ Див.: *Загряцков М. К.* вопросу об юридической природе Всероссийского земского союза. — М.: Тов-то скоропечати А. А. Левенсона, 1916. — С. 11-12.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

відносно передбачених ст. 5 Закону суб'єктів місцевого самоврядування характер і уповноважуються брати участь у реалізації інтересів територіальних громад своїми членами — органами місцевого самоврядування.

Характерні риси і властивості добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування як специфічних суб'єктів відносин місцевого самоврядування, на наш погляд, можуть бути найповніше досліджені шляхом порівняльного аналізу їх з іншими типами суб'єктів. Це дозволяє вирішити два завдання — науково-теоретичне — виявити усталені, істотні риси і властивості добровільних об'єднань та практико-прикладне — визначити можливість застосування до відносин з організації та діяльності цих об'єднань аналогії закону. При цьому об'єктом дослідження виступають найбільш близькі добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування за певним колом зовнішніх ознак суб'єкти — об'єднання територіальних громад, об'єднання громадян, об'єднання підприємств, кожен з яких має добровільний характер утворення, складну організаційну природу та може виступати суб'єктом відносин місцевого самоврядування.

Підстави для порівняльного аналізу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування з об'єднаннями територіальних громад обумовлені тим, що обидва об'єднання виступають механізмом реалізації місцевих інтересів; учасниками їх стають суб'єкти місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення; обидва об'єднання мають добровільний характер утворення, що передбачає право учасників вступати та виходити з об'єднання за власною волею без будь-якого примусу або втручання з боку інших суб'єктів; а також здійснюють діяльність за принципами самостійності, самоорганізації та самоврядування. Проте достатніх підстав для типологічного ототожнення об'єднань територіальних громад і добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування немає, про що свідчать такі їх відмінності.

По-перше, об'єднання територіальних громад та добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування передбачені різними статтями Закону України «Про місцеве само-

врядування в Україні», що з формально-юридичної точки зору свідчить про розрізнення їх законодавцем (статті 6, 15 Закону).

По-друге, об'єднання територіальних громад та добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування відрізняються за суб'єктами утворення. Так, суб'єктом об'єднання територіальних громад виступають виключно територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, але не їх органи — з об'єднанням територіальних громад вони припиняють свої повноваження і має бути сформованою нова, спільна організаційна система (п. 2 ст. 6 Закону).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єктом права на утворення добровільного об'єднання органи місцевого самоврядування, які становлять досить розгалужену систему (п. 1 ст. 15 Закону). Але, визнавши це право потенційно за найширшим колом органів місцевого самоврядування, Закон разом з цим у подальших своїх статтях визначив процедуру вступу до добровільного об'єднання лише сільських, селищних, міських, районних в містах, районних та обласних рад (п. 21 ч. 1 ст. 26, п. 15 ч. 1 ст. 43 Закону). Стосовно ж інших органів місцевого самоврядування це право залишилося процесуально не врегульованим, що практично виключає можливість його реалізації. Цим і обумовлюється те, що асоціації місцевих рад не лише основна, але сьогодні єдина форма добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні.

По-третє, об'єднання територіальних громад та добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування реалізують різні за змістом місцеві інтереси. Якщо перші спрямовані на реалізацію інтересів територіальних громад щодо спільного вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, то другі — щодо захисту і належного забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування.

По-четверте, відмінність об'єднань територіальних громад полягає також у законодавчому обмеженні участі в об'єднанні. Якщо п. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» припускає можливість об'єднання терито-

ріальних громад лише сусідніх сіл, то відносно добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування будь-яких обмежень Закон не встановлює. Певні критерії членства передбачаються, як правило, самими об'єднаннями в їх статуті.

По-п'яте, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає різні процедури об'єднання територіальних громад та утворення добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Так, якщо добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад (п. 3 ст. 6 Закону), то рішення про утворення або вступ до добровільного об'єднання представницьких органів місцевого самоврядування приймаються місцевими радами на сесії простою більшістю голосів депутатів (п. 21 ч. 1 ст. 26, п. 15 ч. 1 ст. 43 Закону).

По-шосте, п. 1 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вимагає обов'язкової легалізації добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування в органах Міністерства юстиції України, що не потрібно для добровільного об'єднання територіальних громад.

По-сьоме, суттєве значення мають відмінності в змісті об'єднання територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Якщо утворення добровільного об'єднання територіальних громад супроводжується створенням єдиних територіальної громади й організаційної системи місцевого самоврядування, об'єднанням функцій та компетенції, формуванням спільної матеріально-фінансової основи територіальних громад, то вступ органів місцевого самоврядування до добровільного об'єднання не тягне за собою будь-яких змін у соціальній, функціонально-компетенційній або інституційній підсистемах місцевого самоврядування тих територіальних громад, інтереси яких вони представляють.

Таким чином, основна, сутнісна відмінність добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування від об'єднань територіальних громад, яка впливає з наведеного, полягає в такому. Добровільне об'єднання територіальних громад призводить до виникнення нового суб'єкта місцевого самоврядування, наділеного компетенцією з вирішення питань місцевого значення, та відповідно до ускладнення системи місце-

вого самоврядування. Добровільні ж об'єднання органів місцевого самоврядування, не будучи наділеними повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і не маючи права, згідно з п. 3 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів, а також не будучи передбаченими ст. 5 Закону, не мають ані змістовних, ані формально-юридичних ознак суб'єкта місцевого самоврядування і їх створення не призводить до ускладнення системи місцевого самоврядування. Проте добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування і як такі вже визнані юридичною наукою¹. Взаємодія ж суб'єктів відносин місцевого самоврядування, на відміну від взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, проявляє і реалізує, як зазначає І. В. Бабичев, правові властивості місцевого самоврядування не в їх конституційній сутності, але в їх повноті².

Необхідність проведення порівняльного аналізу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян обумовлена тим, що об'єднання громадян є активними суб'єктами відносин місцевого самоврядування, які сприяють розвитку цього політико-правового інституту, здійснюють захист прав та інтересів громадян у сфері місцевого самоврядування, а також наділені реально діючими механізмами впливу на систему місцевого самоврядування. Крім того, поряд з добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування, створені і функціонують добровільні об'єднання громадян, членами яких є посадові особи органів місцевого самоврядування, а діяльність їх є максимально наближеною до змісту діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування (Всеукраїнська громадська організація «Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України», Всеукраїнська асоціація «Бюджет» та інші).

¹ Див.: Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 24; *Шурина Е. С.* Муніципальное право: Учебник. — 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С. 36–37.

² Див.: *Бабичев И. В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. — М.: ЗАО Издательский дом «Восточный рубеж», 2000. — С. 7.

Об'єднання громадян та добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування мають чимало спільних організаційних ознак: обидва об'єднання ґрунтуються на членстві, що має добровільний рівноправний характер; здійснюють діяльність на принципах самоврядування та саморегуляції, що передбачає можливість та здатність самостійно, за допомогою власного управляючого впливу забезпечувати оптимальне функціонування об'єднань; характеризуються наявністю організаційної єдності, тобто відносною усталеністю складу та організаційної структури; виступають у відносинах з іншими суб'єктами від свого імені; мають власну матеріально-фінансову основу та некомерційний характер діяльності.

Разом з цим слід відокремити суттєві відмінності зазначених об'єднань, що полягають у характері членства, особливостях суб'єктів об'єднання та обумовленому цим режимі конституційно-правового регулювання права на об'єднання. Так, по-перше, якщо п. 1 ст. 11, пп. 1, 2 ст. 12 Закону України «Про об'єднання громадян в Україні» визначають індивідуальне членство первинним для об'єднань громадян, а членство союзів об'єднань громадян є факультативним (п. 4 ст. 11, п. 4 ст. 12)¹, то п. 1 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним для асоціацій місцевих рад визначає членство місцевих рад як колегіальних виборних органів місцевого самоврядування, а індивідуальне розглядається скоріше як виняток, передбачений статутами деяких асоціацій для осіб, які зробили значний внесок у розвиток місцевого самоврядування.

По-друге, членами об'єднань громадян виступають фізичні особи — громадяни, які реалізують власні індивідуальні інтереси, тоді як членами добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування є юридичні особи — публічно-владні органи, що представляють інтереси територіальних громад.

По-третє, якщо право на утворення об'єднань громадян визнається і гарантується як природне та невід'ємне, що може бути

¹ Про об'єднання громадян в Україні: Закон України від 16 червня 1992 р. (зі змінами і доповненнями) // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2002. — № 1. — Ст. 153.

обмеженим лише з метою забезпечення конституційного ладу держави, то реалізація права на об'єднання органів місцевого самоврядування в силу ч. 2 ст. 19 Конституції України можлива лише при наданні прямого законодавчого дозволу.

Викладеним і обумовлюється передбачене п. 3 ст. 1 Закону України «Про об'єднання громадян в Україні» положення про непоширення дії Закону на органи місцевого самоврядування, що виключає можливість застосування його аналогії до визначення правового статусу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та регулювання відносин, що виникають у зв'язку з їх організацією та діяльністю. Відповідно неправомірним буде і віднесення добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування до типу об'єднань громадян, так само як і навпаки.

Співвіднесення добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування з об'єднаннями підприємств, що проводиться в деяких наукових працях, як правило, має на меті розкриття поняття асоціацій місцевих рад як основної форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування через застосування аналогії з асоціаціями підприємств¹. Так, ст. 3 Закону України «Про підприємства в Україні» надає право підприємствам на добровільних засадах об'єднувати свою виробничу, наукову, комерційну та інші види діяльності, якщо це не суперечить антимонопольному законодавству України². Однією з форм таких об'єднань визнаються асоціації — договірні об'єднання, що створені з метою постійної координації господарської діяльності та не мають права втручання у виробничу і комерційну діяльність кого-небудь з їх учасників.

Порівняльний аналіз асоціацій місцевих рад та асоціацій підприємств дозволяє визначити такі їх спільні риси: обидві об'єднують юридичних осіб, які при вступі до асоціацій не втрачають свого статусу; здійснюють горизонтальні відноси-

¹ Див.: Муніципальне право України. — С. 295; Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. — С. 83.

² Про підприємства в Україні: Закон України від 27 березня 1991 р. (зі змінами і доповненнями) // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 5. — С. 23-49.

ни координації і не наділені повноваженнями щодо прямого управлінського впливу на членів об'єднання; легалізуються в нормативно-явочному порядку; мають статус некомерційних юридичних осіб, що спрямовують свою діяльність на задоволення певних немайнових потреб і не переслідують мету отримання прибутку як основну; право власності виникає на підставі власності членів асоціацій.

Разом з тим слід зазначити, що питання цивільно-правового статусу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування сьогодні містять чимало науково-теоретичних і практико-прикладних проблем, які потребують свого розв'язання як у межах комплексного дослідження права власності юридичних осіб, так і окремого вивчення цивільно-правових аспектів функціонування зазначених суб'єктів.

Суттєві відмінності, що відрізняють асоціації місцевих рад від асоціацій підприємств, можуть бути встановлені, по-перше, за особливстю суб'єктів об'єднання — якщо асоціація підприємств об'єднує господарюючих суб'єктів, які здійснюють виробничу, науково-дослідницьку або комерційну діяльність, та при утворенні об'єднання ними реалізується цивільно-правовий статус, то асоціація місцевих рад об'єднує публічно-владні органи місцевого самоврядування, які реалізують при цьому свій конституційно-правовий статус; по-друге, за порядком легалізації — на відміну від асоціацій підприємств, що реєструються в загальному для суб'єктів підприємницької діяльності порядку, асоціації місцевих рад підлягають державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України; по-третє, за установчими документами — на відміну від асоціацій підприємств, які визначені ст. 3 Закону України «Про підприємства в Україні» як договірні об'єднання, асоціації місцевих рад створюються та діють на підставі статутів, укладання ж установчих договорів чинним законодавством не передбачено і в практиці створення асоціацій, як правило, не застосовується.

Отже, проведений порівняльний аналіз добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування з іншими типами суб'єктів відносин місцевого самоврядування дозволяє відокремити усталені властивості, які полягають у суб'єкті ут-

ворення та змісті інтересу, що ним реалізується. Інші ж характерні риси і властивості простежуються з такою варіативністю, при якій залишається більше відмінного в сутності цих суб'єктів, ніж спільного, що виключає можливість ототожнення добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування з іншими типами суб'єктів і застосування до відносин з їх організації та діяльності аналогії законів.

Серед характерних рис і властивостей добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування слід відокремити 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: добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування; вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад; добровільні об'єднання не наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і не мають права отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів; утворення добровільних об'єднань не тягне будь-яких змін у системі місцевого самоврядування; ці суб'єкти функціонують за дозвільним принципом правового регулювання.

Вищезазначені висновки можуть бути використані при вдосконаленні чинного законодавства України про місцеве самоврядування, розробці законопроекту про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні, а також у подальшій науково-дослідницькій роботі з вивчення проблем системи відносин місцевого самоврядування в Україні.

М. П. Воронов, кандидат юридичних наук, професор завідувач відділом Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України;

К. Є. Соляник, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Питання взаємозв'язку місцевих рад з їх виконавчими органами

Важливе значення для вирішення проблем формування державності і становлення місцевого самоврядування в Україні мають питання взаємозв'язку місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у місті) з їх виконавчими органами, чому приділялось багато уваги ще в радянській юридичній науці. Як зазначав Ю. М. Козлов, не було більш гострого, злободеннішого на кожному історичному етапі розвитку радянського суспільства та державності поняття про взаємозв'язок рад з підзвітними їм виконавчими органами, що постійно привертало до себе увагу з позиції як теорії, так і практики¹.

Для того часу цей взаємозв'язок мав дві основні проблеми. По-перше, існувала проблема подвійного підпорядкування

© Воронов М. П., Соляник К. Є., 2003

¹ Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под ред. Г. В. Барабашева, Ю. М. Козлова. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – С. 5.