



# **ЗАКОН УКРАЇНИ**

## **Про співробітництво територіальних громад**

---

Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

### **РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

#### **Стаття 1. Визначення термінів**

1. У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

1) договір про співробітництво — договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін — суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування;

2) співробітництво територіальних громад (далі — співробітництво) — відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень;

3) спільний проект — комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій.

## Стаття 2. Принципи співробітництва

### 1. Співробітництво ґрунтується на принципах:

- 1) законності;
- 2) добровільності;
- 3) взаємної вигоди;
- 4) прозорості та відкритості;
- 5) рівноправності учасників;
- 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

## Стаття 3. Суб'єкти та сфери співробітництва

1. Суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст.

Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради.

2. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

## Стаття 4. Форми співробітництва

### 1. Співробітництво здійснюється у формі:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності — інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій — спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

2. Співробітництво припиняється у разі попереднього повідомлення суб'єктом співробітництва інших його суб'єктів з виплатою їм компенсації згідно з умовами укладеного договору з урахуванням статей 18—20 цього Закону.

## РОЗДІЛ II ОРГАНІЗАЦІЯ СПІВРОБІТНИЦТВА

### Стаття 5. Ініціювання співробітництва

1. Ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи.

Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради.

2. Пропозиція щодо ініціювання співробітництва повинна містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови.

3. Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається сільською, селищною, міською радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва.

Прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови для початку переговорів між потенційними суб'єктами співробітництва про його організацію та утворення комісії з підготовки проекту договору про співробітництво (далі — комісія).

### Стаття 6. Переговори про організацію співробітництва

1. Сільський, селищний, міський голова, що представляє територіальну громаду, надсилає пропозицію про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади — потенційних суб'єктів співробітництва, та забезпечує утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад.

2. Сільський, селищний, міський голова за рішенням сільської, селищної, міської ради забезпечує протягом 60 днів з дати надходження

пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва її вивчення, оцінку виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії.

#### Стаття 7. Комісія

1. До складу комісії входять в рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва.

Склад комісії затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади — суб'єктів співробітництва.

2. Формою роботи комісії є засідання, що проводяться за рішенням її голови.

Рішення, прийняті комісією на своїх засіданнях, оформляються протоколом, що підписується головуєчим на засіданні та секретарем.

3. Головуючими на засіданні комісії є по чергово представники суб'єктів співробітництва.

4. Організаційне забезпечення діяльності комісії здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад — суб'єктів співробітництва.

5. Комісія готує протягом 60 днів з дати її утворення проект договору про співробітництво.

6. Комісія припиняє свою діяльність з дати набрання чинності договором про співробітництво або прийняття кожною сільською, селищною, міською радою рішення про припинення організації співробітництва.

#### Стаття 8. Громадське обговорення та схвалення проекту договору про співробітництво

1. Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 15 днів проведення громадського обговорення підготовленого комісією проекту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення його проекту на розгляд відповідних рад.

Рішення про схвалення проекту договору про співробітництво приймається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дати проведення громадського обговорення його проекту.

2. Договір про співробітництво укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

#### Стаття 9. Договір про співробітництво

1. Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами.

У договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

Примірна форма договору про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

2. Предмет договору про співробітництво визначається відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, передбаченої статтею 4 цього Закону.

3. Кількість примірників договору про співробітництво повинна бути на один більше, ніж кількість суб'єктів співробітництва.

Кожен із суб'єктів співробітництва отримує один примірник договору про співробітництво.

Один примірник договору про співробітництво передається для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

4. Договір про співробітництво набирає чинності через 10 днів з дати його укладення з урахуванням вимог бюджетного законодавства, якщо суб'єкти співробітництва не домовились про інші строки, про що зазначається у договорі.

## РОЗДІЛ III ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА

### Стаття 10. Делегування виконання окремих завдань

1. Для забезпечення виконання повноважень згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування суб’єктів співробітництва на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб’єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

2. Договір про співробітництво у частині делегування виконання окремих завдань повинен, зокрема, містити:

1) перелік завдань, що делегуються органамі місцевого самоврядування суб’єкта співробітництва;

2) найменування органу місцевого самоврядування суб’єкта співробітництва, якому делегуються завдання інших органів місцевого самоврядування суб’єктів співробітництва;

3) найменування органів місцевого самоврядування суб’єктів співробітництва, які делегують завдання відповідному органу місцевого самоврядування одного із суб’єктів співробітництва;

4) вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб’єктів співробітництва делегованих іншими суб’єктами співробітництва завдань;

5) обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб’єкта співробітництва на виконання делегованих завдань;

6) строк, на який делегуються завдання;

7) форму і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань;

8) порядок припинення договору та розв’язання спорів під час його виконання.

3. Фінансування виконання делегованих завдань здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

### Стаття 11. Реалізація спільних проектів

1. Договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту повинен, зокрема, містити:

1) мету спільного проекту;

- 2) строки та умови його реалізації;
- 3) перелік заходів органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, що передбачається здійснити у рамках реалізації спільного проекту;
- 4) обсяги фінансування спільного проекту органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;
- 5) форму участі органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва у рамках реалізації спільного проекту;
- 6) механізм координації діяльності органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;
- 7) порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання;
- 8) відповідальність сторін.

2. Під час підготовки проекту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проекту вимоги, передбачені статтями 5—9 цього Закону, можуть не застосовуватися.

## Стаття 12. Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності

1. З метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

2. Договір про співробітництво у частині спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності повинен, зокрема, містити:

- 1) перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно (усіма суб'єктами співробітництва) фінансувати (утримувати);
- 2) обсяг фінансових ресурсів, який органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва планують виділити для спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, а також порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів;
- 3) умови щодо надання (виробництва) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються) суб'єктами співробітництва, послуг (продукції) для суб'єктів співробітництва;



4) спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів та можливих ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються);

5) форму і порядок подання звітності про результати діяльності підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, використання ресурсів, у тому числі фінансових;

б) порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання.

### Стаття 13. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій

1. З метою реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, суб'єкти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати.

Забороняється утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації на базі майна, яке відповідно до закону (рішення органу місцевого самоврядування) не підлягає приватизації.

2. Договір про співробітництво у частині утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій повинен, зокрема, містити:

1) сферу діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

2) найменування та місцезнаходження спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

3) організаційно-правову форму спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

4) структуру органів і служб управління спільними комунальними підприємствами, установами та організаціями, порядок їх призначення і організації діяльності;

5) обсяг коштів (майна), що інвестуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва для фінансування (утримання) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення;

б) етапи утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій і відповідальність сторін за результати їх діяльності;

7) шляхи покриття органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу

отриманих доходів спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

8) порядок припинення діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також розподілу між суб'єктами співробітництва майна таких підприємств, установ та організацій;

9) порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання;

10) умови виходу одного із суб'єктів із співробітництва.

3. Статут спільного комунального підприємства, установи та організації повинен відповідати законодавству та вимогам, визначеним у договорі.

4. Утворення та реєстрація спільного комунального підприємства, установи та організації здійснюються відповідно до вимог законодавства.

#### Стаття 14. Утворення спільного органу управління

1. Для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (оптимізації чи зменшення видатків), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління.

2. Договір про співробітництво у частині утворення спільного органу управління повинен, зокрема, містити:

- 1) мету утворення спільних органів управління;
- 2) повноваження, що реалізуються спільним органом управління, та його функції;
- 3) найменування та місцезнаходження спільного органу управління;
- 4) спосіб утворення спільного органу управління та його майна;
- 5) порядок призначення (обрання) на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління та інших посадових осіб;
- 6) відповідальність керівника спільного органу управління;
- 7) порядок та обсяги фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління;
- 8) порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами співробітництва та відповідними органами місцевого самоврядування;
- 9) порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідного розподілу майна, наслідки такого припинення;

10) порядок припинення дії договору, можливість припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення.

3. Спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ — департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо).

#### РОЗДІЛ IV ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ, ФІНАНСУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ СПІВРОБІТНИЦТВА

##### Стаття 15. Державне стимулювання співробітництва

1. Державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом:

1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;

2) передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;

3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

2. Держава стимулює співробітництво у разі, коли:

1) посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень;

2) до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові;

3) співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва;

4) забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва.

3. Порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України.

##### Стаття 16. Фінансування співробітництва

1. Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів:

1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;

2) самооподаткування;

3) інших не заборонених законодавством джерел, зокрема державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів.

2. Фінансування заходів співробітництва розпочинається з наступного бюджетного періоду.

3. Суб'єкти співробітництва забезпечують відкритий доступ до звітів про використання коштів через власні Інтернет-ресурси.

#### Стаття 17. Моніторинг співробітництва

1. Моніторинг співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

2. Суб'єкт співробітництва, що згідно з договором є відповідальним за подання звітів про здійснення співробітництва, подає щороку до кінця I кварталу року, наступного за звітним, такий звіт центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

3. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування:

1) за результатами аналізу звітів про здійснення співробітництва подає в установленому порядку Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо його державного стимулювання;

2) оприлюднює кращі практики співробітництва;

3) ініціює зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва.

### РОЗДІЛ V ПРИПИНЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА

#### Стаття 18. Підстави для припинення співробітництва

1. Співробітництво припиняється у разі:

1) закінчення строку дії договору про співробітництво;

2) досягнення цілей співробітництва;

3) невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань;

4) відмови від співробітництва відповідно до умов договору про співробітництво одного або кількох його суб'єктів, що унеможливило подальше здійснення співробітництва;

5) банкрутства утворених у рамках співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;

6) прийняття судом рішення про припинення співробітництва;

7) нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності договором про співробітництво.

Припинення співробітництва не повинно спричинити зменшення обсягу та погіршення якості надання послуг населенню.

2. Спірні питання, що виникають у зв'язку з припиненням співробітництва, врегульовуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва шляхом переговорів

3. Припинення співробітництва здійснюється за згодою його суб'єктів у порядку, передбаченому статтями 6—9 цього Закону для організації співробітництва, з урахуванням особливостей цього розділу, шляхом укладення відповідного договору сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту сільськими, селищними, міськими радами.

Один примірник договору про припинення співробітництва, який набрав чинності в установленому порядку, надсилається центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

### Стаття 19. Переговори щодо припинення співробітництва

1. На підставі попереднього висновку виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва стосовно наявності хоча б однієї з підстав, передбачених частиною першою статті 18 цього Закону, сільська, селищна, міська рада приймає рішення про припинення співробітництва та письмово звертається до інших суб'єктів співробітництва з пропозицією проведення переговорів про припинення співробітництва.

2. Повідомлення про припинення співробітництва доводиться суб'єктами співробітництва до відома населення шляхом оприлюднення у місцевих засобах масової інформації.

3. Проведення переговорів про припинення співробітництва розпочинається протягом 30 днів з дати отримання суб'єктами співробітництва відповідної пропозиції.

4. Відсутність протягом 30 днів з дати надходження пропозиції щодо проведення переговорів про припинення співробітництва відповіді суб'єктів співробітництва вважається їх згодою на його припинення.

#### Стаття 20. Особливості припинення співробітництва відповідно до форми співробітництва

1. Співробітництво у формі, визначеній пунктами 1 і 3 частини першої статті 4 цього Закону, припиняється не раніше наступного бюджетного періоду, якщо суб'єкти співробітництва не домовилися про інше.

2. Співробітництво у формі, визначеній пунктом 4 частини першої статті 4 цього Закону, припиняється шляхом передачі учасниками співробітництва своєї частки на користь одного із суб'єктів або шляхом припинення діяльності спільного комунального підприємства згідно із законодавством.

### Розділ VI ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) частину першу статті 63 Господарського кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 18—22, ст. 144) після абзацу шостого доповнити новим абзацом такого змісту:

“спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами — суб'єктами співробітництва.”.

У зв'язку з цим абзац сьомий вважати абзацом восьмим;

2) частину другу статті 169 Цивільного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 40—44, ст. 356) після слів “комунальні підприємства” доповнити словами “, спільні комунальні підприємства”;

3) частину першу статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170, № 46, ст. 393 із наступними змінами) доповнити пунктами 33<sup>1</sup> і 33<sup>2</sup> такого змісту:

“33<sup>1</sup>) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України “Про співробітництво територіальних громад”, щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із

здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад;

33<sup>2</sup>) заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста;"

**Голова  
Верховної Ради України**

Сектор реєстрації законопроектів	
№	до 4756
Дата	23 04 2014

ПРОЕКТ

Вноситься  
Кабінетом Міністрів України

А. ЯЦЕНЮК

“23” квітня 2014 р.

## **ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Про прийняття за основу проекту Закону України  
“Про співробітництво територіальних громад”

---

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

1. Прийняти за основу проект Закону України “Про співробітництво територіальних громад” (реєстраційний номер           ), поданий Кабінетом Міністрів України.
2. Комітетові Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням зауважень і пропозицій суб’єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

**Голова  
Верховної Ради України**



**Пояснювальна записка  
до проекту Закону України «Про співробітництво  
територіальних громад»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 15.03.2014 № 7676/0/1-14 Робочою групою з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, утвореною наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 17.03.2014 № 75, розроблено проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Розроблення законопроекту зумовлено необхідністю створення законодавчої основи для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

**2. Мета і шляхи її досягнення**

Метою проекту Закону є визначення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю.

**3. Правові аспекти**

Суспільні відносини у цій сфері регулюють:

Конституція України;

Бюджетний кодекс України;

Господарський кодекс України;

Цивільний кодекс України;

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**4. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття проекту Закону не потребує додаткових витрат з державного бюджету.

**5. Позиція заінтересованих органів**

Проект Закону погоджено *без зауважень*: Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад, Вінницькою, Волинською, Дніпропетровською, Донецькою, Житомирською, Закарпатською, Запорізькою, Івано-Франківською, Київською, Кіровоградською, Луганською, Одеською, Рівненською, Сумською, Тернопільською, Харківською, Херсонською, Хмельницькою, Черкаською, Чернівецькою, Чернігівською обласними державними адміністраціями та

Київською міською державною адміністрацією, Волинською, Закарпатською, Івано-Франківською, Київською, Луганською, Львівською, Миколаївською, Рівненською, Тернопільською, Харківською, Хмельницькою, Черкаською та Чернівецькою обласними радами; *із зауваженнями, які враховано:* Мін'юстом, Мінфіном, Українською асоціацією районних та обласних рад, Львівською та Полтавською обласними державними адміністраціями, Вінницькою, Донецькою, Дніпропетровською, Житомирською, Запорізькою, Кіровоградською, Одеською, Полтавською та Чернігівською обласними радами; *із зауваженнями, які враховано частково:* Мінекономрозвитку, Миколаївською обласною державною адміністрацією та Сумською обласною радою.

Відповідно до § 39 Регламенту Кабінету Міністрів *вважаються такими, що погодили проект без зауважень:* Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Херсонська обласна рада, Київська, Севастопольська міська ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Севастопольська міська державна адміністрація.

## **6. Регіональний аспект**

Прийняття Закону сприятиме вирішенню спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективному наданню послуг місцевому населенню, створенню спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад, що, у свою чергу, сприятиме розвитку регіонів.

### **6-1. Запобігання дискримінації**

Проект Закону не містить ознак дискримінації.

## **7. Запобігання корупції**

Проект Закону не містить правил та процедур, які можуть мати ризики вчинення корупційних правопорушень.

## **8. Громадське обговорення**

Проект Закону обговорено 06.03.2014, 13.03.2013 на засіданнях Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади утвореної наказом Мінрегіону від 17.03.2014 № 75, до складу якої входять представники громадськості та експерти міжнародних програм технічної допомоги Україні, а також на зустрічі Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з головами обласних рад та очільниками всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Для громадського обговорення проект Закону розміщено на офіційному веб-сайті Мінрегіону <http://www.minregion.gov.ua/>.

## **9. Позиція соціальних партнерів**

Проект Закону не стосується соціально-трудової сфери.

**10. Оцінка регуляторного впливу**

Проект Закону не є регуляторним актом.

**11. Прогноз результатів**

Прийняття Закону дозволить встановити організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю.

**Т.в.о. Міністра регіонального розвитку,  
будівництва та житлово-комунального  
господарства України**

**Д.В. Ісаєнко**

3 квітня 2014 р.

**Порівняльна таблиця**  
до проекту Закону України  
«Про співробітництво територіальних громад»  
**ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

<b>Чинна редакція Господарського кодексу України</b>	<b>Редакція Господарського кодексу України з урахуванням запропонованих змін</b>
<p><b>Стаття 63.</b> Види та організаційні форми підприємств</p> <p>1. Залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);</li> <li>підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);</li> <li>комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;</li> <li>державне підприємство, що діє на основі державної власності;</li> <li>підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності).</li> </ul> <p>В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом.</p>	<p><b>Стаття 63.</b> Види та організаційні форми підприємств</p> <p>1. Залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);</li> <li>підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);</li> <li>комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;</li> <li>державне підприємство, що діє на основі державної власності;</li> <li>підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності);</li> <li>спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами - суб'єктами співробітництва.</li> </ul> <p>В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом.</p>
<b>Чинна редакція Цивільного кодексу України</b>	<b>Редакція Цивільного кодексу України з урахуванням запропонованих змін</b>
<p><b>Стаття 169.</b> Правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах</p> <p>1. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.</p> <p>2. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.</p>	<p><b>Стаття 169.</b> Правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах</p> <p>1. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.</p> <p>2. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, <b>спільні комунальні підприємства</b>, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.</p>

	Конституцією України та законом.
<b>Чинна редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»</b>	<b>Редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з урахуванням запропонованих змін</b>
Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад  1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: 33) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;	Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад  1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: 33) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; «33 <sup>1</sup> ) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад; 33 <sup>2</sup> ) заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста;».

Директор Департаменту регіонального розвитку та проектного управління

Н.Л. Бондарчук



№04-16/14-1927  
11.04.14.

# МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

вул. Івана Кудрі, 33. м. Київ, 01042, тел. (044) 529-00-23, факс (044)529-05-16  
Сайт в Інтернеті: [www.amu.edu.ua](http://www.amu.edu.ua) E-mail: [rector@amu.edu.ua](mailto:rector@amu.edu.ua)  
код ЄДРПОУ 22927068

09 04 2014 № 01-295

Голові Комітету Верховної Ради України  
з питань державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Жванії Д.В.

Шановний Давиде Важайовичу!

Академія муніципального управління засвідчує Вам свою повагу та вдячність за спільну співпрацю.

Відповідно до Вашого листа №04-16/14-142 від 17.01.2014 р. в Академії було опрацьовано відповідні проекти законів України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617), «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1), «Про місцеві ініціативи» (реєстр. №3740), «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), та «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849). Надаємо свої пропозиції та зауваження:

**1. Щодо проекту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617):**

1) Передбачена в законопроекті правова основа співробітництва територіальних громад, а, по суті, право на об'єднання матеріально-фінансових та інших ресурсів територіальних громад з метою їх подальшого ефективного володіння, використання та розпорядження, забезпечення якості обслуговування громади, а також організаційно-правова форма співпраці та міжмуніципального партнерства задля вирішення питань місцевого значення **не викликає заперечень.**

2) З метою ефективного правозастосування доцільним є **уточнення дефініцій законопроекту**, зокрема визначення в статті 1 понять «право співробітництва територіальних громад», «суб'єкти та учасники співробітництва», «об'єкти співробітництва», «договір про співробітництво територіальних громад», «громадське обговорення проекту», «передані (делеговані) повноваження», «гарантії співробітництва», «матеріально-фінансова основа співробітництва», «інституційна підтримка співробітництва», «відповідальність у сфері співробітництва». Варто

уточнити поняття «договір про співробітництво територіальних громад», оскільки поняття «договір про співробітництво» має більш широке значення та застосування. Також, потребує додаткового міжгалузевого обґрунтування запровадження термінів «спільне фінансування (утримання)» (ст. 12) та «спільне комунальне підприємство» (ст. 13). По суті, йдеться про міжбюджетні та міжкомунальні форми.

3) Крім викладених в статті 2 принципів вважаємо за необхідне **додати принципи** верховенства права, субсидіарності, збалансованості розвитку територіальної громади, оптимальності використання ресурсів територіальної громади.

4) Потребує **уточнення та розмежування понять суб'єктів і учасників** співробітництва в статті 3 та визначення їх правового статусу як суб'єктів відносин співробітництва. Це впливає з визначення авторами законопроекту поняття співробітництва як відносин між двома або більше територіальними громадами. Оскільки суб'єктами таких відносин є територіальні громади, то залишається невизначеним статус участі їх представників - місцевих голів, депутатів місцевих рад, місцевих рад, а також виконавчих комітетів та їх структурних підрозділів та/або служб з питань співробітництва територіальних громад, створених з метою реалізації координаційних, управлінських, моніторингових, контрольних функцій в інтересах громади. Крім цього, учасниками можуть бути й інші фізичні та юридичні особи, які братимуть участь на певних стадіях співробітництва для виконання конкретних його завдань. Так, автори законопроекту не виключають можливість фінансування співробітництва за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги (п. 1 ст. 15). В зв'язку з цим, положенням доречно передбачити механізми такого фінансування та форми можливої участі відповідних партнерських організацій.

5) Враховуючи багатоаспектність об'єктів співробітництва та з метою **забезпечення обґрунтованості та оптимальності спільних проектів** потребує уточнення професійний склад спільної комісії (ст. 7). Принципами утворення цього органу повинні бути не тільки пропорційність представництва суб'єктів співробітництва, а й професійність, наявність відповідних компетентностей у її членів. Доцільним є включення до складу професійних експертів як з питань співробітництва в цілому, так і з окремих його питань.

6) З метою забезпечення системного та ефективного правозастосування законодавства щодо форм безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення і стимулюванні такої участі в статті 8 доцільно **визначити** можливі **форми громадського обговорення проекту**. З цією ж метою в статті 15 щодо фінансування співробітництва необхідно передбачити одним з джерел добровільні внески фізичних і юридичних осіб. Ця норма активізуватиме участь мешканців в спільних проектах.

7) Виходячи з мети та завдань інституту співробітництва територіальних громад, які корелюються реалізацією конституційного права місцевого самоврядування, здійсненням збалансованої регіональної політики та забезпеченням державної підтримки, а також усебічного сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, в

законопроекті в Розділі IV доцільно передбачити механізми інституційної підтримки співробітництва територіальних громад на місцевому, регіональному та державному рівнях; визначити функції та повноваження відповідних інституцій.

8) Проект Закону **не відповідає вимогам антикорупційного законодавства України** в частині надання дискреційних повноважень центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань розвитку місцевого самоврядування, а саме положення розділу IV «Державна підтримка та моніторинг співробітництва». У зв'язку з цим, для усунення зазначених невідповідностей пропонується: 1) у назві розділу IV слова «та моніторинг співробітництва» виключити; 2) статтю 16 виключити.

**2. Щодо проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704):**

1) погоджуючись з тим, що необхідність прийняття законопроекту зумовлена недосконалістю чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» в редакції від 11.07.2001 р., який не забезпечує належним чином ефективність діяльності цих органів, про що зазначається в пояснювальній записці до законопроекту, відзначимо те, що пропонується законопроект суттєво не відтворює та не оптимізує правові механізми активізації та самоорганізації жителів з метою самостійно ініційованого вирішення питань місцевого значення, здійснення моніторингу та контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. В пояснювальній записці метою законопроекту декларується визначення правового статусу, порядку створення, організації діяльності, дострокового припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення (далі - ОСН), тобто статусні питання цих суб'єктів системи місцевого самоврядування. Проте, **не акцентується увага на сприянні подальшому утвердженню ролі ОСН як самостійних, ініціативних (добровільних), відповідальних, альтернативних (додатково можливих) суб'єктів системи місцевого самоврядування, здатних реалізовувати функції місцевого самоврядування на субмуніципальному рівні на принципах субсидіарності, закладеного Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р.**

Відзначимо й те, що Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, на яку посилаються автори в пояснювальній записці, спрямовані на підняття рівня усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем, що, на наше глибоке переконання, є можливим через виведення ОСН з площини суто виконавчих (технологічних) суб'єктів місцевого самоврядування та утвердження як інститутів громадянського суспільства.

2) Не обґрунтованою є викладена пропозиція законопроекту в статті 10, згідно якій «Примірне положення про ОСН затверджується Кабінетом Міністрів України». Такий підхід пропонує подальше обмеження компетенції органів місцевого самоврядування, що суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та положенням статті 140 Конституції України щодо самостійності вирішення питань



місцевого значення в межах Конституції та законів України, а також об'єктивно сприяє процесам централізації публічного управління. Відтак, з урахуванням територіального рівня формування ініціативи, утворення, реєстрації, подальшої діяльності ОСН доцільним є застосування локально-правового способу забезпечення функціонування ОСН та подальшого правозастосування відповідного Положення про ОСН. Тобто, **віднесення питання про Примірне положення про ОСН до компетенції місцевих рад**, які в межах статутної та/або регламентної нормотворчості мають вирішувати подібні питання.

3) Виходячи з того, що одним із завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та її реалізації визначається спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства, в тому числі ОСН, надзвичайно важливим фактором ефективності їх діяльності є діалог з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, наявність партнерських відносин. У зв'язку з цим доцільним був би **повідомний порядок утворення ОСН**, а не дозвільний, як пропонують автори законопроекту в статті 7 (щодо порядку надання дозволу на утворення ОСН) та подальша легалізація (реєстрація) ОСН у встановленій законом процедурі.

**3. Щодо законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1):**

- Вилучити на першій сторінці слова «Відповідно до статті 91 Конституції України»;
- Слово «мікрогрумада» скрізь замінити на «відділок громади». Приставка мікро краще підходить до території села, району тощо, а не до людей.

**4. Щодо проектів Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747) та Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740):**

1) Всі форми безпосередньої участі громадян України в здійсненні місцевого самоврядування згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаються і закріплюються статутами територіальних громад - основними нормативно-правовими актами територіальної громади. Відзначимо, що стст. 8, 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить бланкетні норми, які стимулюють статутне регулювання та локальну нормотворчість щодо процедури загальних зборів і місцевих ініціатив. Це, на наш погляд, треба врахувати при розгляді цієї законодавчої ініціативи. Як основний організаційно-правовий механізм територіальної громади, статут має установчий характер. Статут має функції дії, що встановлює право (правовідносини) по реалізації населенням окремої територіальної громади права на здійснення форм безпосередньої демократії, організаційних форм місцевого самоврядування, що забезпечують або об'єктивно мають забезпечувати життєдіяльність громади. Згідно ст. 1, ст. 3 законопроекту «Про місцеві ініціативи» від 16.12.2013 року основним суб'єктом місцевої ініціативи виступає місцева рада, а не місцева громада. Хоча згідно базового Закону «Про місцеве самоврядування в

Україні» основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Вбачаємо в цьому підміну суб'єктом законодавчої ініціативи базових понять та принципів місцевого самоврядування, коли під поняттям «територіальна громада», фактично виступає місцева рада, яка узурпує владу на місцевому рівні. Таким чином, даними законопроектами прерогатива владних повноважень в сфері здійснення місцевого самоврядування надана представницьким органам місцевого самоврядування, а не територіальним громадам, в особі громадян України, які є основним джерелом влади в Україні. Згідно законопроектів члени територіальної громади, громадяни України, фактично втратили можливість організувати, провести і прийняти рішення з питань місцевого значення шляхом місцевої ініціативи та загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, оскільки не члени територіальної громади виступають суб'єктом проведення даних форм партисипаторної демократії. Територіальна громада об'єктивно має самоорганізувати себе, як юридична особа, розробити та закріпити права та обов'язки членів громади, принципи та форми самоорганізації та самоуправління на рівні статуту територіальної громади. І відповідно, в подальшому, виконувати принципи, закріплені статутом територіальної громади. Це сприятиме розвитку самої громади, впевненості громадян України у своїх правах, як члена територіальної громади. Зосередження жителів місцевої громади на пріоритетах розвитку власної громади, залучення громадськості до розробки та прийняття правил поведінки в своїй громаді. В подальшому це призведе до розвитку суспільних відносин між членами громади у зв'язку з їхніми спільними завданнями. А тому дані законопроекти, не виконують, покладені на них функції, є непослідовним та хаотичними, без врахування принципів місцевого самоврядування, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування, не сприятимуть розвитку форм безпосередньо демократії, зокрема «місцевих ініціатив» та «загальних зборів (конференцій) членів територіальної за місцем проживання».

2) Аналізуючи зміст проектів законів, зокрема «Про місцеві ініціативи», відзначимо, що знову ж таки виникає плутанина з рівнями реалізації місцевого самоврядування. Проектом до місцевого рівня віднесено Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Це небезпечно з точки зору методології та практики подальшої регламентації інших форм участі громади.

3) Крім цього, з точки зору застосування юридико-процесуальних технологій, процесуальних принципів, процесуальних дефініцій, процесуальних строків, статусу процесуальних документів і, головне, процесуальних наслідків актів загальних зборів і місцевих ініціатив залишається нереалізованим.

**5. Щодо проекту Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849):**

1) Пропонованим законопроектом передбачається реалізація норм Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині регламентації статусу об'єднань територіальних громад і процедур легалізації їх

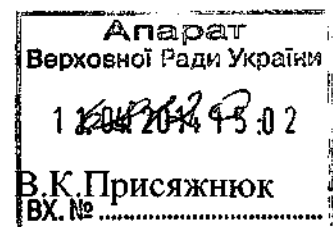
діяльності. Автори законопроекту виходять з державної політики укрупнення територіальних громад, яке, виходячи з логіки законопроекту, може розглядатись як спроба удосконалення адміністративно-територіального устрою. В такому разі постановка питання є необгрунтованою, оскільки метою та завданням такого законопроекту, насамперед, повинні бути оптимізація використання наявних місцевих ресурсів з метою створення доступних і зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також отримання публічних послуг територіальною громадою, в тому числі муніципальних і адміністративних. Крім цього, висловлюємо занепокоєння щодо необгрунтованого застосування централізованого підходу державного регулювання порушеного питання, про що свідчать викладені норми про повноваження органів державної влади, зокрема Кабінету Міністрів України (п. 3 ст. 5; п. 2 ст. 8; п. 2, 3 ст. 10), обласних державних адміністрацій (п. 6 ст. 5, ст. 7; п. 3. ст. 8; п. 1 ст. 10). А також, авторами законопроекту не передбачаються процедури ініціювання та громадського обговорення доцільності об'єднання територіальних громад та можливого приєднання або роз'єднання територіальних громад з метою забезпечення принципу добровільності та легітимності.

2) З метою уніфікації юридичної термінології в частині предмету пропонованого законопроекту варто вписати норми-дефініції в преамбулі або статті 1 законопроекту.

3) Питання реалізації права територіальних громад на об'єднання перебуває в системному зв'язку з питанням дієздатності територіальної громади, яке потребує одночасного вирішення на законодавчому рівні. Слід відзначити, що питання дієздатності територіальної громади є одним з важливих питань удосконалення законодавства про місцеве самоврядування та регламентації механізмів реалізації одного з його принципів - субсидіарності.

4) «Порядок об'єднання територіальних громад» не відповідає статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. Оскільки в цій статті сказано, що зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. Отже, більш доцільним було б об'єднувати територіальні громади шляхом проведення місцевого референдуму. Крім того, потрібно також зважати на суспільний резонанс, який має об'єднання територіальних громад, що також робить доцільним участь всіх мешканців територіальної громади у прийнятті рішення.

З повагою,  
Ректор Академії  
муніципального управління



№ 04-16/14-580  
14.02.2014

НАЦІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА  
ім. В.М. Корецького

Україна, 01601, м. Київ,  
вул. Трьохсвятительська, 4  
тел. (044) 278 5155  
факс (044) 278 5474  
E-mail: jus@ukrpack.net



NATIONAL  
UKRAINIAN ACADEMY OF SCIENCES  
KORETSKY INSTITUTE  
OF STATE AND LAW

4, Trjohsvjaitelska st.,  
01601, Kiev, Ukraine  
tel. (044) 278 5155  
fax (044) 278 5474  
E-mail: jus@ukrpack.net

11.02.2014 № 126/45  
На № \_\_\_\_\_

Голові комітету з питань державного  
будівництва та місцевого самоврядування,  
народному депутату України  
Д.В. Жванії

Шановний Давиде Важаєвичу !

На Ваш запит № 04-16/14-142 від 17.01.2014 р. надсилаємо висновок науково-правової експертизи щодо проектів законів України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесеного Кабінетом Міністрів України, «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесеного народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошниченком та ін., «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесеного народним депутатом України С. В. Гордієнком, «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849), внесеного Кабінетом Міністрів України, «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), внесеного Кабінетом Міністрів України, підготовлений науковими співробітниками Інституту.

З повагою,

*Директор Інституту,  
академік НАН України*

*Ю.С. Шемшученко*

Відомо: 10.02.2014

13.02.2014 16:18

26 881

## **Висновок**

### **науково-правової експертизи щодо проекту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), внесеного Кабінетом Міністрів України**

Розв'язання багатьох проблем муніципальної практики в сучасній Україні нерозривно пов'язане з оптимізацією нормативно-правової регламентації та раціоналізацією організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Світовий муніципальний досвід свідчить, що не можна на практиці запровадити у суспільне життя реальне місцеве самоврядування без формування дієздатних територіальних громад, наділених спеціальною правосуб'єктністю як первинних колективних суб'єктів права на місцеве самоврядування. Територіальна громада є тим первинним самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Рівень розвитку місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що складають її, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх.

Одним з шляхів розвитку територіальних громад, наповнення їх діяльності реальним сенсом, засобом формування їх дієздатності є міжмуніципальна співпраця з іншими партнерами – суб'єктами місцевого самоврядування. Адже однією з найпоширеніших у сучасному світі форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування є «Intermunicipal cooperation», тобто міжмуніципальне співробітництво. Міжмуніципальне співробітництво є одним з найактуальніших питань муніципальної, регіональної та державної, в тому числі, парламентської, президентської та урядової політики в Україні. Застосування технологій, правил та принципів міжмуніципального співробітництва є не тільки національною, а й світовою

тенденцією (досвід Великої Британії, Данії, Іспанії, Італії, Македонії, Норвегії, Польщі, Португалії, Росії, Угорщини, Франції, Швеції).

Проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), спрямований на визначення відповідно до Конституції України основних засад міжмуніципального співробітництва територіальних громад в Україні, забезпечення конституювання та юридизації цього процесу. Розробка проекту Закону зумовлена необхідністю створення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, закріплення принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

У першу чергу, доцільність прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617) полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. принципів, згідно яких в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Розробка проекту Закону зумовлена й нагальною необхідністю створення законодавчої основи для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення місцевих проблем, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

Право територіальних громад на співробітництво між собою у процесі здійснення місцевого самоврядування є природним правом і процесом. Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування, концентрує у собі його ціннісно-смысловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування, у тому числі й Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно якої «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи», «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні», «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління» (Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування).

На наш погляд, ініціатива підготовки Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617) повністю узгоджується із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно статті 10 якої 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.

Слід зазначити, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку місцевого самоврядування, були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання статусу територіальних громад (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення», статuti окремих територіальних громад). Втім, питання міжмуніципальної співпраці між територіальними громадами вирішувалися поза законодавчого поля, у так званому явочному порядку, регулювалися фрагментарно та суперечливо, здебільшого підзаконними актами.

Запропонований закон має вирішити важливу проблему становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення законодавчих умов для співробітництва територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

Регламентація окремим законодавчим актом відносин у сфері співробітництва територіальних громад має свої як позитивні, так і негативні риси. Позитивним є той факт, що на рівні окремого законодавчого акту більш ймовірним є оптимальне закріплення процедур міжмуніципального співробітництва територіальних громад, систематизація та уніфікація існуючих процедур, а також створення нових механізмів. Негативним існує ризик створення чергового закону з питань місцевого самоврядування, який буде навантажений надмірним використанням бланкетного способу регулювання та не обов'язково буде мати процесуальний механізм, залишаючи його для підзаконного рівня. Прикладом є Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р., у процесі реалізації якого сьогодні виникають суттєві проблеми, про що зазначається в Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки.

Втім, не викликає сумніву, що колосальний потенціал самоорганізації жителів – членів територіальних громад значною мірою може розкритися саме у результаті міжмуніципального співробітництва територіальних громад шляхом об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення місцевих проблем, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад тощо.

Також питання міжмуніципального співробітництва територіальних громад набуває особливого значення в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам.

Вважаємо, що серед ключових позицій законопроекту, які заслуговують на увагу та матимуть колосальне значення у процесі правореалізації є визначення співробітництва територіальних громад як визначених Законом форм відносин на договірних засадах між двома або більше територіальними

громадами з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень (ст. 1 законопроекту).

Пропонується закріпити, що співробітництво здійснюється у формі: 1) перерозподілу окремих повноважень та власних бюджетних коштів між суб'єктами співробітництва; 2) реалізації спільних проектів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій (ст. ст. 4, 10–13 законопроекту).

Зазначається, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами.

Позитивною стороною проекту є те, що законом передбачатиметься державна підтримка співробітництва, яка здійснюватиметься у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на відповідний рік для державної підтримки регіонального розвитку, у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку; шляхом передачі в установленому порядку об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; шляхом надання методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва (ст. 14 законопроекту).

Отже, для потреб муніципальної практики сьогодні необхідно створити законодавчі передумови для становлення реальних територіальних громад як спільнот людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, у т.ч. шляхом міжмуніципального співробітництва з іншими територіальними громадами. Тому прийняття такого закону парламентом сприяло б процесу становлення та самоусвідомлення територіальних громад, всебічної юридизації їх статусу.

#### **Узагальнюючий висновок:**

Проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), внесений Кабінетом Міністрів України, підготовлений на належному рівні, його актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття не викликає сумнівів.

**Доктор юридичних наук, професор,  
старший науковий співробітник  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України**

**О. В. Батанов**





404-16/13-200  
23 01. 2013

**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**  
**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА**

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak\_norm@rada.gov.ua

№ 22/13-1-2/

„15” 01 2014 р.

**Голові Комітету**  
**Верховної Ради України**  
**з питань державного**  
**будівництва та місцевого**  
**самоврядування**

**Жванії Д.В.**

**Шановний Давиде Важаєвичу!**

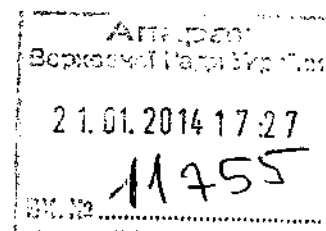
На Ваш лист від 12 грудня 2013 року № 04-16/13-3850 надсилаємо висновки на проекти законів України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р.) та «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704 від 29.11.2013 р.).

Додаток: на 8 арк.

З повагою

/В.о. Директора

**О.В. Зайчук**



**Висновок**  
**на проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р.)**

У пояснювальній записці до цього проекту зазначено, що його розробка «зумовлена необхідністю створення законодавчої основи для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення місцевих проблем, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад». Наголошується, що метою проекту є визначення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю.

Змістовно-правовий аналіз положень проекту показує, що запропоноване регулювання суспільних відносин у сфері співробітництва територіальних громад може вважатися загалом прийнятним. Водночас слід зазначити, що окремі механізми цього регулювання, принципи співробітництва зумовлюють деякі застереження, врахування яких сприяло б поліпшенню його змісту.

1. Відповідно до частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це право безперечно має поширюватись і на співробітництво територіальних громад. Між тим за змістом приписів статті 3, підпункту 3 пункту 2 розділу VI «Прикінцеві положення» проекту жителі кількох сіл, добровільно об'єднані в сільську громаду, не належать до суб'єктів такого співробітництва. Немає чіткого визначення щодо належності до суб'єктів співробітництва територіальних громад міст Києва та Севастополя, особливості здійснення місцевого самоврядування в яких передбачені частиною другою тієї ж статті 140 Конституції України та визначаються окремими законами України.

2. За частиною четвертою статті 140 Основного Закону України районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Однак, проект не передбачає жодних механізмів врахування думки цих рад стосовно вирішення питань, пов'язаних зі співробітництвом таких громад. Непорозуміння в цьому зв'язку зумовлюватиме, зокрема, те, що розробники проекту не зазначили можливу просторову сферу співробітництва територіальних громад: це мають бути межі одного району, області, на які поширюються юрисдикція районної або обласної ради, чи межі не враховуватимуться і співробітництво громад здійснюватиметься незалежно від конституційно визначеної системи адміністративно-територіального устрою України, скажімо, у формі участі у

створенні об'єктів муніципальної інфраструктури спільно з суб'єктами співробітництва іншої області (інших областей). Для подібних випадків у проекті не визначено, чи поширюється на них дія пункту 1 частини першої статті 4 щодо можливого перерозподілу суб'єктами співробітництва між собою окремих повноважень і власних бюджетних коштів, зокрема тих, які сформовані за рахунок асигнувань із районного чи обласного бюджету.

3. Згідно з положеннями частин першої, другої статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» однією із форм вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, зокрема шляхом прямого волевиявлення, є місцевий референдум. Його предметом може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Отже, не виключається, що предметом місцевого референдуму може бути питання щодо ініціювання співробітництва територіальних громад. Однак частина перша статті 5 проекту не відносить територіальну громаду до переліку можливих ініціаторів співробітництва територіальних громад, що, на нашу думку, обмежує право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування. Таке обмеження не узгоджується, крім того, з приписами частин першої, третьої статті 140, статті 146 Конституції України, частини першої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

4. Частинами першою, третьою статті 5 проекту передбачається, що ініціаторами співробітництва територіальних громад можуть бути, серед інших, депутати сільської, селищної, міської ради; рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається відповідною радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва. При цьому не враховується роль ключових органів ради – її постійних комісій, які відповідно до частин першої, четвертої статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обираються з числа депутатів ради для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. З огляду на зазначені законодавчі визначення вважаємо, що розгляд місцевою радою питання щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад не може бути поза увагою відповідної постійної комісії ради.

5. Однією з форм співробітництва, передбаченою пунктом 4 частини першої статті 4 проекту, є утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій. Зрозуміло, що таке утворення, як і утворення відповідних інфраструктурних об'єктів, може пов'язуватись із необхідністю вирішення земельних та інших спорів у зв'язку з намічуваним відведенням земельних ділянок для цих потреб, особливо тих, що належать фізичним та юридичним особам. Між тим жодних приписів стосовно залучення власників земельних ділянок, будівель і споруд в сенсі врахування їхніх прав і законних інтересів до організації співробітництва

територіальних громад, особливо на стадії ініціювання таких проектів, даний законопроект не містить, що не кореспондується, зокрема, з положеннями статті 3 Конституції України.

6. Стаття 4 розділу I та розділ III законопроекту стосуються одного й того ж питання – форм співробітництва територіальних громад. Важко зрозуміти механізми такого нормо-проектувального та техніко-юридичного підходів до регулювання суспільних відносин, адже стаття 4 не стосується визначення термінів, значення яких надано лише у статті 1 проекту. Тож вона, на наш погляд, є зайвою.

**Інститут законодавства  
Верховної Ради України**



№04-16/14-638  
18.02.14.

УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23, Тел. 0(482) 63-34-04, факс 0(482) 63-97-64

Лист. Од. 14 № 901-5

на № \_\_\_\_\_

**Голові Комітету  
Верховної Ради України  
з питань державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Жванія Д.В.**

*Шановний Давиде Важаєвич!*

У відповідь на Ваш лист 04-16/14-142 від 17 січня 2014 року щодо надання висновку та пропозицій по проектам Законів України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617) та «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849), кафедрою цивільного права підготовлено науковий висновок із зазначеного питання.

Додаток: висновок на 3 арк.

**З повагою,**

**Ректор**

**В.В. Завальнюк**

17.02.2014 15:42  
28716

## **ВИСНОВОК**

**Кафедри цивільного права**

**Національного університету «Одеська юридична академія»  
на проекти Закону України «Про співробітництво територіальних  
громад» та Закону України «Про право територіальних громад на  
об'єднання»**

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України). У розділі XI "Місцеве самоврядування" Конституції України, зокрема, визначено засади організації і діяльності місцевого самоврядування як конституційно-правового інституту. Відповідно до положень ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Територіальна громада визначається у ч. 1 ст. 140 Конституції України як жителі села, селища та міста чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл.

На розвиток положень ч. 1 ст. 140 Конституції України щодо добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено порядок добровільного об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну сільську громаду із створенням єдиних органів місцевого самоврядування та обранням єдиного сільського голови. Добровільне об'єднання територіальних громад у сільську громаду і вихід з її складу відбувається за рішенням місцевих референдумів.

Можливість співробітництва територіальних громад закріплена ч. 2 ст. 142 Конституції України, відповідно до якої територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Дана конституційна норма відображена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, згідно із ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Даний порядок співробітництва шляхом перерозподілу бюджетних коштів детально передбачений Бюджетним кодексом України.

Відповідно до підпункту 32) ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно до повноважень сільської, селищної,

міської ради належать питання створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб). Крім цього, Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

Установивши в статтях 140, 141, 142, 143, 144, 145 Конституції України основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів віднесла до визначення законом (ст. 146 Конституції України).

Вирішення питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватися у законодавчому порядку.

За Конституцією України єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і, зокрема, через органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України).

Питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями ч.1. ст. 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом.

Водночас, вищезазначені проекти законів мають певні недоліки, а деякі положення потребують додаткової аргументації.

Щодо проекту Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (далі - Проект), то можна визначити наступні зауваження:

1. У Проекті не визначена мета укладення договору.

2. Стаття 5 Проекту має назву «Договір про об'єднання територіальних громад», проте не містить визначення даного договору. У зв'язку з чим доцільно це узгодити з положеннями ЦК України, в тому числі, щодо предмету, змісту договору, відповідальності тощо.

3. Крім того, якщо Розділ II визначає порядок об'єднання територіальних громад, то доцільним було б також визначити особливості припинення даного договору.

4. Відповідно до п. 3 Розділу IV територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть

вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом, якщо це не призведе до обмеження обсягу та зниження якості послуг, що надаються мешканцям територіальної громади органами місцевого самоврядування. Проте, таке формулювання носить оціночний характер, що може ускладнити виконання даного положення Проекту на практиці.

Щодо проекту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі - Проект), то визначити наступні зауваження:

1. У п.п. 1 ч. 1 ст. 1 Проекту надає визначення договору про співробітництво, проте таке визначення є неповним, оскільки не повністю відповідає загальній концепції ЦК України. Крім того, ст. 9 Проекту має назву «Договір про співробітництво», проте визначає істотні умови, предмет договору, тощо. У зв'язку з чим доцільно це узгодити з положеннями ЦК України, в тому числі, щодо предмету, змісту договору, відповідальності тощо.

2. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районі та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Водночас слід зауважити, що районі та обласні ради в Проекті не згадуються.

3. Розділ V Проекту «Припинення співробітництва» та ст. 18 Проекту мають однакову назву, у зв'язку з чим ст. 18 доцільно назвати «Порядок припинення співробітництва».

4. У ч. 2 ст. 18 Проекту доцільно визначити строк повідомлення про початок процедури припинення співробітництва та доведення до відома населення шляхом оприлюднення у засобах масової інформації.

Крім того, враховуючи, що вищезазначені Проекти Законів підпадають під сфери правового регулювання не лише цивільного, але й інших галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового тощо), то доцільним є отримання також висновків відповідних кафедр з питань співвідношення положень Проектів з чинним законодавством України.

*Висновок підготували: к.ю.н. доцент Сафончик О.І.*

Завідуючий кафедрою цивільного права,  
доктор юридичних наук, професор



Є.О.Харитонов



№04-16/14-577  
14.02.2014



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23, Тел. 0(482) 63-34-04, факс 0(482) 63-97-64 *СФЕРА/11/11*

04.02.14 № 257-3

на № \_\_\_\_\_

Голові Комітету Верховної Ради України  
з питань державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Д. Жванія

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5  
Верховна Рада України  
Комітет з питань державного будівництва  
та місцевого самоврядування

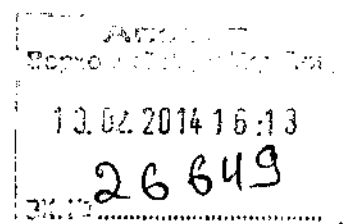
***Шановний Давиде Важайовичу!***

На Ваш лист № 04-16/14-142 від 17. 01. 2014 року надсилаємо доктринальний висновок кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» щодо проєктів Законів України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617 від 13.11.2013 р.) та «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849 від 08. 01. 2014 р.).

З повагою,

**Ректор Університету,  
професор**

**В. В. Завальнюк**



**ВИСНОВОК**  
**кафедри конституційного права**  
**Національного університету «Одеська юридична академія»**  
**щодо проекту Закону України**  
**«Про співробітництво територіальних громад»**  
**(реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р.)**

Кафедра конституційного права, відповідно до листа Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (вих. №04-16/14-142 від 17.01.2014 р.), розглянувши проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад», реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р. (далі - Законопроект), зазначає наступне.

Законопроект структурно складається з шести розділів, що включають дев'ятнадцять статей та прикінцеві положення. Метою Законопроекту є визначення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Позитивною рисою є те, що у разі прийняття Законопроекту ліквідується наявна у чинному законодавстві прогалина щодо договірних відносин між територіальними громадами, які можуть встановлюватися від їхнього імені відповідними органами місцевого самоврядування. Доречно виглядає дозвіл ініціювати таке співробітництво не тільки сільським, селищним, міським головам та депутатам місцевих рад, але й окремим членам територіальної громади. Фактично, у разі прийняття відповідного Закону, на місцевому рівні з'явиться нормативна база, що сприятиме використанню одного з основних методів конституційного та муніципального права - методу координації. Наразі ж значна кількість локальних відносин регламентується здебільшого з використанням методу субординації.

Отже, прийняття Законопроекту є доцільним та цілеспрямованим на удосконалення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта - територіальних громад, що має

важливе значення для ефективізації здійснення місцевого самоврядування. Водночас, визначаючи у цілому доцільність прийняття запропонованого Законопроекту, варто виокремити ряд пропозицій та зауважень з метою його покращення.

Так, важливе значення має визначення термінів, що вживаються в Законі (ст. 1 Законопроекту). Зокрема, у статті надається визначення таких термінів, як «договір про співробітництво», «співробітництво територіальних громад» та «спільний проект». Втім, при визначенні терміну «договір про співробітництво» більш доречним було б акцентувати увагу на визначенні істотних вимог щодо такого договору, з метою розкриття його природи, чого у Законопроекті детально не зроблено. Крім того, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 Законопроекту співробітництво територіальних громад обмежується виключно питаннями «соціально-економічного, культурного» характеру. При цьому незрозуміло, чому неможливим є співробітництво з інших питань, наприклад екологічних та ін.

Стаття 3 Законопроекту називає суб'єктом співробітництва територіальну громаду. Думається, доцільним було б додати, хто має повноваження діяти від її імені у випадку такого співробітництва, яке пропонується Законопроектом.

Стаття 4 має назву «Форми співробітництва», Втім, за її змістом, дискусійним є віднесення до положень, що визначають такі форми, положення другої та третьої частин цієї статті.

Пункт 1 частини 1 статті 4 встановлює, що однією з форм співробітництва є «перерозподіл окремих повноважень... між суб'єктами співробітництва». Більш докладно про таку форму йдеться у статті 10 Законопроекту. Втім, з положень цих статей незрозумілим є, які саме можуть бути передані повноваження, яка їх правова природа, адже Закон України «Про місцеве самоврядування» встановлює, що органи місцевого самоврядування мають власні (самоврядні) та делеговані повноваження.

Думається, що ускладненою буде реалізація положень статті 5 Законопроекту. Зокрема, ч.1 статті 5 передбачає, що члени територіальної

громади можуть ініціювати співробітництво, вдаючись до місцевих ініціатив. Однак, у більшості населених пунктів України, особливо у сільських, регламентація місцевих ініціатив не здійснена. Крім того, передбачено, що ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради. Думається, що члени територіальної громади реально можуть не мати необхідних ресурсів для цього.

Частина 2 статті 5 Законопроекту передбачає, що пропозиція щодо ініціювання співробітництва повинна містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його застосування, форми співробітництва та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови. Думається, невід'ємною частиною пропозиції мають бути фінансові розрахунки щодо вартості її реалізації, впровадження.

Частина 3 статті 6 Законопроекту передбачає, що ініціатор організації співробітництва забезпечує утворення спільної комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад. Оскільки згідно із ч. 1 ст. 5 ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи, то слід вказати, що залишається незрозумілим, в який спосіб, наприклад, може бути сформовано таку комісію депутатами або членами територіальної громади. Крім того, думається, що навряд чи це доцільно покладати на ініціаторів - членів територіальної громади.

Частина 2 ст. 7 Законопроекту містить неузгоджене речення: «Формою роботи спільної комісії є засідання, що проводяться за рішенням його голови».

Відповідно до ст. 7, спільна комісія готує протягом 60 днів з дати її утворення проект договору про співробітництво. При цьому, як і в інших випадках, не дуже зрозуміло, чи йдеться про календарні, чи про робочі дні.

Стаття 8 Законопроекту передбачає громадське обговорення, але в яких формах воно проводиться, не зазначено. Втім, це питання є важливим.

Некоректним представляється положення ч. 2 ст. 9 Законопроекту, в якій визначено, що «у договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, *відповідальна* (виділено – А. К.) за подання *звітів* (виділено – А. К.) про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань розвитку місцевого самоврядування». Адже місцеві ради є організаційно самостійними та не є відповідальними та підзвітними, зокрема, перед «центральними органами виконавчої влади».

Розділ VI Законопроекту передбачає зміну низки нормативних актів з метою включення до них нового виду підприємства – «спільного комунального підприємства». Думається, у цьому немає потреби, тому що відповідні підприємства будуть засновуватись на комунальній формі власності та цілком відповідатимуть визначенню «комунальне підприємство».

Викладені зауваження та пропозиції дають змогу зробити висновок щодо необхідності подальшої роботи над Законопроектом з метою його удосконалення.

**Завідувач кафедри  
конституційного права  
НУ «Одеська юридична академія»,  
д.ю.н., професор**



**А. Р. Крусян**



№ 04-16/14-481  
10.02.2014

УКРАЇНА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

61024, м. Харків-24, вул. Пушкінська, 77;  
телефон (057) 704-92-93, факс (057) 704-11-71, e-mail: kancel@nula.edu.ua

В.В.ДОН № 181-01-145

001117

На № \_\_\_\_\_

Голові Комітету  
з питань державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Верховної Ради України

Д. Жванія

*Шановний Давиде Вужасвичу!*

На Ваш запит № 04-16/14-142 від 17.01.2014 р. надсилаємо відповідь яку підготували: д.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Серьогіна С.Г., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Бодрова І.І., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Закоморна К.О., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Лялюк О.Ю., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Онупрієнко А.М.

Відповідь щодо проекту закону «Про право територіальних громад на об'єднання» буде надісланий пізніше.

Додаток: 44 стор.

Проректор  
з наукової роботи

А.П. Гетьман

10.02.2014 11:27

24159

**Науково-консультативний висновок щодо проекту Закону України  
«Про співробітництво територіальних громад»  
(реєстр. №3617 від 13.11.2013р.)**

Законопроект «Про співробітництво територіальних громад» має важливе значення для правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. Конституція України гарантує, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 2 ст. 142 Конституції України). Проте ефективного організаційного механізму та необхідного законодавчого простору такої взаємодії територіальних громад на сьогоднішній день не створено.

Разом з цим інститут міжмуніципального співробітництва, на врегулювання відносин якого фактично спрямований представлений законопроект, посідає важливе місце у практиці діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та несе величезний потенціал у забезпеченні територіального розвитку в Україні. Таке співробітництво є важливим інструментом посилення ефективності реалізації повноважень місцевого самоврядування, покращення якості, економічності послуг, що надаються муніципальними органами територіальним громадам, а також концентрації матеріально-фінансових, організаційних, кадрових та інших ресурсів з метою забезпечення сталого, збалансованого розвитку населених пунктів, районів, регіонів країни, реалізації відповідних програм і проектів, а також оптимізації бюджетних витрат.

Прийняття законопроекту «Про співробітництво територіальних громад» сприятиме також більш повній імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, положень частини першої ст.10, відповідно до яких 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.

Представлений законопроект визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, засади державної підтримки, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та порядок припинення відповідної взаємодії. В цілому він має логічну структуру, раціонально поєднує матеріальні і процесуальні норми, відповідає нормам чинної Конституції України, узгоджений з іншими законодавчими актами, розроблений з чітким додержанням вимог юридичної техніки.

Разом з цим детальний аналіз положень законопроекту «Про співробітництво територіальних громад» викликає необхідність висловити окремі зауваження і пропозиції.

1. Необхідно визначити правову основу організації та здійснення співробітництва територіальних громад, систему законодавства у даній сфері.

#### *2. Щодо ст.4 законопроекту:*

Викликає зауваження така передбачена законопроектом форма співробітництва, як перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів між суб'єктами співробітництва. Дана форма співробітництва запроваджує договірний порядок перерозподілу владних повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування. На сьогоднішній день вона не відповідає положенням частини другої ст.142 Конституції України. Крім того, суперечить засадам організації розподілу публічно-владних повноважень у системі місцевого самоврядування, де передача або делегування повноважень можуть здійснюватися лише у випадках на підставі та в порядку, передбачених Конституцією та законами України. Відповідне зауваження стосується і положень ст.10 законопроекту.

Крім того, вважаємо доцільним залишити «відкритим» перелік форм співробітництва, доповнивши частини першу статті словами «та в інших формах, не заборонених законодавством». Це надасть можливість більш точного врахування потреб та законних інтересів територіальних громад, опрацювання доцільних форм співробітництва, зміцнення засад організаційної самостійності територіальних громад.

#### *3. Щодо ст.5 законопроекту:*

Вважаємо доцільним доповнити перелік суб'єктів ініціювання співробітництва виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради, оскільки саме даним органом забезпечується здійснення муніципального управління та оцінка його ефективності.

Одночасно звертаємо увагу на те, що за сучасної моделі системно-структурної організації місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях питання, що віднесені до предмету співробітництва, вирішуються на даних територіальних рівнях місцевими державними адміністраціями. Одночасно на дані органи покладені завдання реалізації державної політики щодо сталого розвитку відповідних територій. У зв'язку з цим постає питання щодо доцільності надання місцевим державним адміністраціям повноважень щодо ініціювання перед відповідними місцевими радами питання встановлення співробітництва.

#### *4. Щодо ст.7 законопроекту:*

Потребують узгодження між собою положення даної статті законопроекту в частині визначення керівного складу спільної комісії (голова комісії, почергово головуючі на засіданні).

#### *5. Щодо ст.8 законопроекту:*



Доцільно передбачити конкретну організаційну форму громадського обговорення проекту договору про співробітництво (громадські слухання, загальні збори) та результати її проведення.

Слід звернути увагу на необхідність узгодження передбаченого законопроектом порядку ухвалення договору про співробітництво з повноваженнями місцевих рад та місцевих голів, визначеними Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Частково це питання вирішується пунктом 3) частини другої Розділу «Прикінцеві положення» законопроектом. Разом з цим розробниками не враховано, що відповідно до пункту 43 частини першої ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції місцевої ради віднесене затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції. Згідно ж пункту 16 частини четвертої ст.42 Закону місцевий голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради.

#### *6. Щодо ст.9 законопроекту:*

Законопроектом фактично передбачається встановлення підзвітності територіальних громад в особі їх представницьких органів з питань здійснення співробітництва перед центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань розвитку місцевого самоврядування. Це не відповідає положенням ст.7 та Розділу XI Конституції України. Суб'єкти співробітництва можуть лише надавати інформацію про свою діяльність, що відповідає меті моніторингу співробітництва, визначеній ст.16 законопроекту.

У законопроекті нечітко визначений суб'єкт ведення реєстру про співробітництво територіальних громад та статус такого реєстру (державний реєстр).

#### *7. Щодо ст.10 законопроекту:*

Вище вже були зазначені зауваження щодо невідповідності такої форми співробітництва, як перерозподіл окремих повноважень, вимогам чинної Конституції України. Крім того, звертаємо увагу, що запропонований у даній статті законопроекту порядок передачі повноважень, фактично є делегуванням повноважень. Передача повноважень передбачає виключення повноваження зі змісту компетенції одного органу місцевого самоврядування і включення його до змісту компетенції іншого органу. Делегування ж характеризує надання одним муніципальним органом правоможливостей здійснення повноваження іншому органу на законодавчо визначених умовах при збереженні правової природи такого повноваження, встановленні системи контролю за його виконанням, як правило, на строковій основі.

#### *8. Щодо ст.12 законопроекту:*

Положення пункту 5 частини другої даної статті законопроекту щодо подання звітності про результати діяльності підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, щодо яких здійснюється спільне фінансування (утримання), використання ресурсів, у тому числі фінансових вимагають узгодження з нормами ст. 17 та частини другої ст.18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Останні передбачають підпорядкованість, підзвітність та підконтрольність підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, відповідним органам місцевого самоврядування. Інші ж підприємства, установи та організації (у тому числі й ті, що перебувають у комунальній власності інших територіальних громад) з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування на їх вимогу можуть надавати лише інформацію.

#### *9. Щодо ст.13 законопроекту:*

Запропонований у законопроекті статус спільних комунальних підприємств, установ та організацій не узгоджується з чинним господарським законодавством.

На сьогоднішній день поняття і статус спільного підприємства визначається Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Так, відповідно до ст.1 даного Закону спільні підприємства - підприємства, які базуються на спільному капіталі суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, на спільному управлінні та на спільному розподілі результатів та ризиків. Аналогічний підхід застосований і у нормах Господарського кодексу України. Останній акт встановлює системи видів та організаційних форм підприємств. Перші визначаються в залежності від форм власності, передбачених законом, другі - від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу. Відповідно до цих систем передбачені законопроектом підприємства мають вид комунального підприємства та організаційну форму корпоративного підприємства. Спільні комунальні підприємства не становлять самостійного виду або організаційної форми підприємств. Вони лише характеризують специфічний (спільний частковий або сумісний) цивільно-правовий режим комунальної власності на даний об'єкт.

#### *10. Щодо ст.14 законопроекту:*

Форми державної підтримки співробітництва можуть бути доповнені передачею об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, а також закріпленням надходжень по окремим державним податкам і зборам за місцевими бюджетами суб'єктів співробітництва.

#### *11. Щодо ст. 15 законопроекту:*

Доцільно передбачити можливість одержання суб'єктами співробітництва трансфертів (субвенцій) з Державного бюджету України.

12. *Щодо ст.ст. 17-18 законопроекту:*

З метою належного гарантування прав та законних інтересів територіальних громад – суб'єктів співробітництва доцільно передбачити вимогу неприпустимості одностороннього розірвання договірних правовідносин. Припинення договору про співробітництво може бути здійснене з підстав та порядку, передбаченому законом та договором про співробітництво, за згодою сторін або за рішенням суду.

Висновок підготовлений к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Бодровою І.І.

**Завідуюча кафедрою  
державного будівництва  
Національного юридичного  
університету ім. Ярослава Мудрого**

**д.ю.н. С.Г. Серьогіна**