



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

№ _____

на № _____

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

Шановний Давиде Важасевич!

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

Апарат
Верховної Ради України

17.02.2014 15:42

ВХ.

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 райони та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Водночас слід зауважити, що райони 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