

ВПЛИВ ЗАВЕРШЕННЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА РЕАЛІЗАЦІЮ СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

Грушко Жанна Вячеславівна

старший викладач кафедри права

Вінницького торговельно-економічного інституту

Київського національного торговельно-економічного університету

Грушко Ж. В., Вплив завершення добровільного об'єднання територіальних громад на реалізацію співробітництва в Україні.

Стаття присвячена дослідженню інститутів співробітництва та об'єднання територіальних громад в Україні. Основною метою статті є з'ясування впливу завершення об'єднання громад на реалізацію співробітництва.

Ключовою правовою засадою розвитку інституту співробітництва стало прийняття спеціального Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Однак, практична реалізація його приписів визначила нагальну потребу у комплексному дослідженні інституту співробітництва територіальних громад.

Слід виокремлювати ще одну його особливу функцію – це сприяння процесу об'єднання територіальних громад, що прослідковується із зарубіжного досвіду.

Та якщо проаналізувати хронологію етапів реформи децентралізації, то можна неозброєним оком побачити, що добровільне об'єднання почалося одночасно зі співробітництвом, а тому, як такого «сприяння» співробітництва в Україні не відбулося. Натомість, у нас виявились абсолютно відмінні від зарубіжних, функції та впливи цих двох інститутів як один на одного, так і на місцеве самоврядування в цілому і територіальні громади, зокрема.

Завершення процесу об'єднання територіальних громад і створення спроможних громад спричинило ряд перешкод для виконання умов договорів про співробітництво їх сторонами. До прикладу, громади, що були суб'єктами співробітництва, приєдналися до спроможних, що свідчить про їх реорганізацію. Так, спроможні громади стали правонаступниками нерухомого майна, рухомих речей, майнових зобов'язань, але в межах залишків бюджетних коштів останніх. Це означає, що якщо правонаступником не буде прийнято рішення про фінансування договорів про співробітництво, то такі не зможуть бути завершені і виконані в повному обсязі.

Виходячи з таких наслідків завершення процесу об'єднання громад в Україні, існує неабияка потреба в оперативному та комплексному внесенні законодавчих змін з метою захисту інституту співробітництва територіальних громад та його суб'єктів.

Ключові слова: територіальна громада, співробітництво територіальних громад, об'єднання територіальних громад, місцеве самоврядування.

Hrushko Zh., The impact of the completion of voluntary association of territorial communities on the implementation of cooperation in Ukraine.

The article is devoted to the research of institutes of cooperation and association of territorial communities in Ukraine. The main purpose of the article is to find out the essence of cooperation and association of territorial communities in Ukraine, their characteristics and their relationship, as well as the impact of the completion of community mobilization on the implementation of cooperation.

In 2014, the Government of Ukraine launched a large-scale reform of local self-government, which, in particular, provides for the transfer of greater powers from the central government to local governments, expanding their resource base and more. In this regard, the issues of development of cooperation of territorial communities as an effective and flexible tool for ensuring the capacity of territorial communities and sustainable local development are of particular importance. As the experience of other countries shows, the cooperation of territorial communities cannot be considered as a one-time action, but as a set of actions (organizational, legal, institutional, managerial, etc..)

The main legal basis for the development of the institute under study was the adoption of a special Law of Ukraine «On Cooperation of Territorial Communities», № 1508 - VII of June 17, 2014 (hereinafter - the Law № 1508 - VII, 2014.

According to which, the basic concepts of the institution of cooperation, its principles, subjects, organization, forms and procedure for termination are regulated. However, the practical implementation of its instructions has identified an urgent need for a comprehensive study of the institution of cooperation of territorial communities. After all, the latter faced a number of inaccuracies in the conceptual apparatus of cooperation, participation in its organization and lack of public control over its implementation, unclear monitoring by the state and its participation in cooperation, but without specific powers to stop abuses of cooperation, with inability to join already to the existing cooperation, with the general standard forms of agreements on cooperation in which risks of all parties of the agreement are not considered.

The undeniable function of this institution is to improve the quality and comfort of members of territorial communities, ie their inhabitants by solving common problems of communities. Along with this, it is necessary to highlight another of its special functions - it is to promote the process of unification of territorial communities, which is traced from foreign experience.

But if we analyze the chronology of the stages of decentralization reform, we can see with the naked eye that voluntary unification began simultaneously with cooperation, and how such «promotion» of cooperation in Ukraine did not happen. Instead, we have completely different from foreign functions and influences of these two institutions both on each other and on local self-government in general and territorial communities in particular.

The completion of the process of unification of territorial communities and the creation of capable communities has created a number of obstacles to the implementation of the terms of cooperation agreements between their parties. For example, cooperating communities have joined the affluent, indicating their reorganization. Yes, affluent communities have become the successors of real estate, movables, property obligations, but within the balance of the latter. This means that if the successor does not decide to finance cooperation agreements, they will not be able to be completed and implemented in full. Note that the subject of most such agreements is the implementation of joint projects. As a rule, their conditions determine the need to involve contractors who are obliged to pay for the work performed.

Based on such consequences of the completion of the process of unification of communities in Ukraine, there is a great need for prompt and comprehensive legislative changes to protect the institution of cooperation of territorial communities and its subjects.

Key words: territorial community, cooperation of territorial communities, association of territorial communities, local self-government.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування в Україні проходить складний шлях реформування. Його ключовими напрямками виступає завершення реформи децентралізації шляхом об'єднання територіальних громад з одного боку, з іншого – забезпечення розвитку інституту співробітництва територіальних громад. Основною метою цих інститутів є покращення якості життя громадян.

Зауважимо, що найчастіше інститут співробітництва ототожнюють із поняттям міжмуніципального співробітництва, рідше – з інститутом добровільного об'єднання територіальних громад. Нагальною проблемою є те, що цей інститут місцевого самоврядування не позиціонують як самостійний.

Очевидним це стало із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17.11.2020 № 1009 – IX (далі – Закон №1009).

Договірне співробітництво територіальних громад в Україні здійснюється з 2014 року, а саме з моменту прийняття спеціального закону.

Сучасна українська практика зі співробітництва та об'єднання територіальних громад свідчить про недосконалість їх правового регулювання. Зокрема, така форма співробітництва як утворення спільного органу фактично дублює процес об'єднання. До того ж досить суперечливим є співвідношення досліджуваних напрямів децентралізації. Тому виникає ряд запитань: який з них є формою іншого, чи є вони цілим та частиною або ж самостійними інститутами?

Провідною ідеєю співробітництва територіальних громад, як відомо, було стимулювання процесу об'єднання. Прийняття двох профільних законів породили свого роду конкуренцію між цими муніципальними інститутами, що суттєво знижує ефективність децентралізації у нашій державі, а для вчених юристів – поле для дослідження.

Виклад основного матеріалу.

Станом на березень 2020 року в Україні зареєстровано понад 650 (шістсот п'ятдесят) договорів про співробітництво територіальних громад у різних законодавчо визначених формах. Однак, більшість з них після утворення сформованих територіальних громад є фактично неможливим.

Визначальним кроком в ефективній реалізації як співробітництва, так і об'єднання стало прийняття двох спеціальних законів: Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. Ці нормативно-правові акти встановили межі правового регулювання, компетенцію первинних суб'єктів місцевого самоврядування, зміст відносин, що виникають між ними, визначили форми взаємодії, порядок звітності та здійснення контролю і моніторингу за їх діяльністю.

Та ключовим нормативно-правом актом став Закон № 1009. Саме його приписи з одного боку поставили крапку у процесі об'єднання територіальних громад, а з іншого – спровокували безліч проблем щодо подальшої реалізації співробітництва.

Беззаперечною функцією цього інституту є поліпшення якості та комфорту членів територіальних громад, тобто їх жителів шляхом вирішення спільних проблем громад. Поряд з цим, слід виокремлювати ще одну його особливу функцію – це сприяння процесу об'єднання територіальних громад, що прослідковується із зарубіжного досвіду.

Та якщо проаналізувати хронологію етапів реформи децентралізації, то можна незброєним оком побачити, що добровільне об'єднання почалося одночасно зі співробітництвом, а тому, як такого «сприяння» співробітництва в Україні не відбулося. Натомість, у нас виявились абсолютно відмінні від зарубіжних, функції та впливи цих двох інститутів як один на одного, так і на місцеве самоврядування в цілому і територіальні громади, зокрема.

Завершення процесу об'єднання територіальних громад і створення спроможних громад спричинило ряд перешкод для виконання умов договорів про співробітництво їх сторонами. До прикладу, громади, що були суб'єктами співробітництва, приєдналися до спроможних, що свідчить про їх реорганізацію. Так, спроможні громади стали правонаступниками нерухомого майна, рухомих речей, майнових зобов'язань, але в межах залишків бюджетних коштів останніх. Це означає, що якщо правонаступником не буде прийнято рішення про фінансування договорів про співробітництво, то такі не зможуть бути завершені і виконані в повному обсязі. Зауважимо, що предметом більшості таких договорів є реалізація спільних проектів. Як правило, їх умовами визначена необхідність залучення підрядників, яким зобов'язані оплатити виконані роботи.

Виходячи з таких наслідків завершення процесу об'єднання громад в Україні, існує неабияка потреба в оперативному та комплексному внесенні законодавчих змін з метою захисту інституту співробітництва територіальних громад та його суб'єктів.

Статтею 142 Конституції України закріплено підвалини співробітництва та об'єднання територіальних громад. Відповідно до її змісту 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 [2].

Закон про співробітництво розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження такої співпраці, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво.

Метою Закону про добровільне об'єднання територіальних громад є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [3, с. 53].

Безсумнівно, що Закон про співробітництво територіальних громад від 17 червня 2014 р. став одним з перших законодавчих актів з реалізації поточного етапу муніципальної реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції в одну громаду. Щоправда, цей Закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва. Станом на червень 2017 р., згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад було укладено 84 договори про співробітництво між територіальними громадами України [9]. Як правило, ці договори стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільного полігону для твердих побутових відходів. Загалом, цей Закон буде найбільш активно застосовуватись в зоні впливу великих міст на навколишні громади.

Наступним етапом реформи стало прийняття Закону про добровільне об'єднання від 5 лютого 2015 р. і процес утворення об'єднаних громад (далі – ОТГ) стартував досить активно.

Натомість, дефініція добровільного об'єднання територіальних громад профільним Законом не визначена. Тому пропонуємо під добровільним об'єднанням розуміти відносини між двома або більше суміжними територіальними громадами, що виникають внаслідок об'єднання всіх ресурсів шляхом створення самостійного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаної територіальної громади, що представляє спільний інтерес жителів та має на меті ефективне вирішення питань місцевого значення.

Оскільки суб'єктами як співробітництва, так і об'єднання виступають територіальні громади, необхідно на них звернути особливу увагу. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст згідно з ч.1 ст. 3 Закону про добровільне об'єднання [7]. Суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст (ч.1 ст. 3 Закону про співробітництво). З цих положень вбачається, що об'єднання відбувається за принципом територіальності, адже йде мова про суміжні територіальні громади. Основною умовою об'єднання має бути розташування ОТГ в межах однієї області. При співробітництві відсутній принцип територіальності. Фактично договори про співробітництво можуть укладатися між громадами незалежно від їхнього розташування. Головним принципом при співробітництві є предметний, тобто наявність спільного інтересу, який вони можуть реалізувати у п'яти законодавчо визначених формах.

Всі вони також передбачають певною мірою об'єднання територіальних громад через реалізацію спільних проектів, утворення спільних комунальних підприємств, спільне утримання підприємств, установ та організацій, утворення спільного органу управління. При такому співробітництві відбувається об'єднання певних ресурсів громад. Тому пропонуємо розглядати співробітництво як одну із форм об'єднання територіальних громад. Ця форма є предметною, оскільки залежить від об'єктів, що в ній використовується. А закон про добровільне об'єднання заклав підвалини територіальної форми об'єднання.

Виходячи з наведеного, необхідно розширити перелік принципів, на яких здійснюються відносини зі співробітництва та об'єднання. Статтю 2 Закону про співробітництво варто доповнити, зазначивши принцип предметності. Натомість, Закон про добровільне об'єднання – принципом територіальності.

Наразі, в Україні з'явили нові суб'єкти місцевого самоврядування – це сформовані територіальні громади. Згідно з п.п. 4 п. 6-1 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування) сформована територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків розформованої територіальної громади з урахуванням особливостей, визначених підпунктами 5 і 6 цього пункту.

Якщо територія розформованої територіальної громади включена до територій кількох сформованих територіальних громад, кожна з цих громад стає правонаступником належних розформованій територіальній громаді: нерухомого майна, у тому числі земельних ділянок, розташованих на території сформованої територіальної громади;

- речей, призначених для обслуговування відповідних об'єктів нерухомого майна і пов'язаних з цим майном спільним призначенням (у тому числі у зв'язку із здійсненням відповідних повноважень або наданням послуг). Належність речей, призначених для обслуговування кожного об'єкта нерухомого майна і пов'язаних з цим майном спільним призначенням, визначається на підставі останньої суцільної інвентаризації;
- прав засновника (учасника) юридичної особи, заснованої розформованою територіальною громадою (у тому числі в особі відповідної сільської, селищної, міської ради), якщо місцезнаходженням такої юридичної особи є населений пункт, включений до території відповідної сформованої територіальної громади (підпункт 5 пункту 6-1 Розділу V Закону про місцеве самоврядування).

При цьому, є ситуації, коли розформовані територіальні громади увійшли до кількох сформованих.

У зв'язку з цим, постає проблема щодо подальшої реалізації договорів про співробітництво територіальних громад. У бюджетах сформованих громад не вистачає фінансування на реалізацію договорів про співробітництво.

Більше того, процес реорганізації розформованих громад ще не завершився. Передавальні акти щодо прийняття нерухомого майна, речей лише відбуваються.

Думається, що після завершення процесу створення сформованих громад, слідуватиме ряд юридично значимих дій щодо укладення додаткових угод до договорів про співробітництво, зокрема про заміну їх сторони, про зміну істотних умов цих договорів. Адже не всі правонаступники будуть згодні виконувати договори про співробітництво на попередніх умовах. Крім цього, у багатьох громадах не буде вистачати коштів на їх фінансування.

Для того, аби успішно запущений процес співробітництва не зупинився важливо внести ряд законодавчих змін з метою запровадження додаткових гарантій виконання договорів про співробітництво територіальних громад.

Висновки. Інститут співробітництва територіальних громад можна назвати одним з найдієвіших інститутів місцевого самоврядування в Україні. Успішні результати впровадження цього інституту ми спостерігаємо мало не щодня. Однак, непослідовні кроки з боку держави можуть зашкодити, та затягнути чи ще гірше, зупинити реалізацію багатьох вдалих проектів у рамках співробітництва. З метою недопущення таких ризиків слід внести ряд законодавчих змін щодо закріплення додаткових гарантій для суб'єктів співробітництва, що було розпочате до завершення процесу об'єднання територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика. Проблеми законності. 2015. Вип. 129. С. 50-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_129_8.
3. Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009 – IX станом на 01 березня 2021 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 01.07.2017 р. // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-01.07.2020.pdf>.