

**Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України  
до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку  
співробітництва територіальних громад (реєстраційний номер 11412 від  
17.07.2024)**

Національною асоціацією адвокатів України (надалі – НААУ) опрацьовано проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад (реєстр. № 11412 від 17.07.2024) (далі – проект Закону).

За результатами опрацювання проекту Закону НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

Відповідно до пояснювальної записки проект Закону розроблений з метою удосконалення порядку ініціативи, організації співробітництва територіальних громад, припинення співробітництва, спрощення процедур укладання та припинення договірних відносин, що сприятиме розвитку міжмуніципальних зв'язків та реалізації територіальними громадами спільних проектів для покращення якості надання публічних послуг жителям, сприятиме розвитку територіальних громад.

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі – Профільний Комітет ВРУ) на засіданні 19.08.2024 рекомендував проект Закону за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

09.10.2024 проект Закону прийнято у першому читанні (за основу). Ним, зокрема, передбачені такі зміни до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон):

- уточнено визначення суб'єкта співробітництва та договору про співробітництво з урахуванням поєднання кількох форм співробітництва;
- встановлено нову форму співробітництва – утворення агломерації у порядку, встановленому окремим законом;
- розмежовано порядок ініціювання співробітництва залежно від його ініціатора;
- визначено особливості співробітництва в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану;
- встановлено, що проведення громадського обговорення пропозиції співробітництва є правом сільського, селищного, міського голови та під час дії режиму воєнного чи надзвичайного стану може проводитися дистанційно;
- уточнено положення щодо моніторингу співробітництва та підстав припинення співробітництва.

Також законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначивши, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються не лише питання прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, а й щодо приєднання до співробітництва, суб'єктом якого є територіальна громада.

Загалом запропоновані зміни є позитивними та направлені на удосконалення правового регулювання співробітництва територіальних громад з урахуванням напрацьованого Україною практичного досвіду, а також особливостей реалізації відповідних муніципальних партнерств в умовах воєнного стану.

Так, наприклад, вносяться зміни у визначення поняття співробітництва, яким остаточно легітимізується право на використання декількох форм співробітництва в одному правочині.

Дуже вдалим і таким, що відповідає змісту цивільного законодавства та результатам реформи децентралізації, є зміна суб'єкта співробітництва, якими визнаються територіальні громади загалом.

Позитивним є закріплення нової форми співробітництва – агломерацій, із нормою про те, що особливості співробітництва територіальних громад у формі агломерацій мають визначатися окремим законом.

Однак є низка ініціатив, які, на думку НААУ, потребують доопрацювання.

## **1. Щодо матеріального змісту новел, які пропонуються проектом Закону**

1.1. Проектом пропонується замінити можливість реалізації співробітництва через «сільські, селищні та міські ради» на будь-які «органи місцевого самоврядування» (зміни до ч. 1 ст. 3 Закону). Тобто передбачається розширити коло суб'єктів, через яких територіальні громади матимуть можливість здійснювати співробітництво, додавши право на реалізацію співробітництва не лише через представницькі органи (сільські, селищні, міські ради), а й через будь-які виконавчі ОМС.

Хоча у пояснювальній записці вказується, що такі новели обумовлені особливостями здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, норма проекту Закону виписана таким чином, що зміни передбачаються на постійній основі.

Така ініціатива не суперечить загальним підходам цивільного законодавства, зокрема ч. 1 ст. 172 Цивільного кодексу України, згідно з якою територіальні громади

набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Але, як впливає зі змісту наведеної норми, саме на закони покладається розмежування повноважень всередині ОМС. У той же час проект Закону не пропонує нових підходів для розмежування завдань та функцій між представницькими та виконавчими ОМС.

Це може створити певний конфлікт компетенцій та призвести до виникнення конфлікту інтересів, у випадку якщо співробітництво буде здійснюватися безпосередньо через виконавчі органи. Адже згідно з чинною редакцією Закону на виконавчі ОМС покладається надання попередніх висновків стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва (ч. 3 ст. 5 чинного Закону) та оцінка відповідних ініціатив потребам територіальної громади (ч. 2 ст. 6 чинного Закону). Тобто може виникнути ситуація, коли виконавчий ОМС, через який буде здійснюватися співробітництво, буде одночасно надавати висновки щодо відповідності майбутнього партнерства інтересам громади.

1.2. Запропонована проектом Закону можливість відмови від обов'язкового проведення громадських обговорень пропозицій про співробітництво територіальних громад і покладення вирішення цього питання на розсуд сільського, селищного, міського голови (зміни до ч. 2 ст. 6 Закону), дещо обмежує право членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих справ. Більш доцільним було б, якби це питання вирішувала місцева рада, що забезпечило б відповідну прозорість цього процесу та не дозволяло б концентрувати у сфері компетенції однієї особи (сільського, селищного, міського голови) вирішення цього важливого для громадськості питання. На нашу думку, ця новела дещо відступає від зобов'язань, взятих Україною при підписанні Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, який ратифіковано із заявою Законом України № 1664-VII від 02.09.2014.

1.3. Статтю 17 Закону про моніторинг співробітництва з боку центрального органу виконавчої влади пропонується викласти в новій редакції: «Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування здійснює щоквартальний моніторинг співробітництва. Моніторинг співробітництва проводиться за такими показниками:

- загальна кількість проектів співробітництва;
- кількість проектів співробітництва за формами співробітництва;
- кількість проектів співробітництва за галузями економіки;
- кількість територіальних громад - суб'єктів співробітництва;
- кількість договорів про співробітництво, яке припинено;

- **кількість договорів про співробітництво, договірні відносини яких не виконуються.**

Загалом ця новела є якісною та впорядковує засади державного нагляду за реалізацією внутрішніх муніципальних партнерств. Водночас можливість виконання останнього пункту запропонованих напрямів моніторингу (виділено кольором по тексту вище) видається дещо суперечливою з огляду на складність такого аналізу та відсутність механізму його здійснення.

Цей інструмент можна було б реалізувати через звітування самих територіальних громад про виконання договору співробітництва, однак такий інструмент проект Закону пропонує вилучити (через виключення з тексту Закону ч. 2 ст. 17 у чинній редакції).

## **2. Щодо техніко-юридичних аспектів проекту Закону**

2.1. Можливість проведення дистанційного громадського обговорення пропозиції співробітництва на період дії режиму воєнного чи надзвичайного стану (абз. 2 ч. 2 ст. 6 Закону у запропонованій Проектом редакції) є, безумовно, позитивною. Водночас закріплення у різних частинах тіла Закону тимчасових правових норм дещо порушує правила нормопроєктування. Слід звернути увагу, що Закон пропонується доповнити окремою статтею 8-1, якою встановлюються особливості співробітництва в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану. Тому вбачається доцільним передбачити усі особливості правового регулювання відносин співробітництва в особливий період в одній статті або у прикінцевих чи перехідних положеннях Закону.

Також слід відзначити, що запропонована новела не містить жодних вказівок щодо суб'єкта, який має приймати відповідне рішення, та механізму проведення таких обговорень.

2.2. Проектом Закону нібито уточнено процедуру ініціювання співробітництва територіальних громад у разі, якщо воно започатковується у порядку місцевої ініціативи. Чинна редакція Закону передбачає, що ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради. У разі коли ініціатором виступає голова громади – така регламентація реалізовується шляхом видання відповідного розпорядження. Інші суб'єкти (депутати або члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи) не мають повноважень делегувати виконання цього завдання іншим особам. Разом з тим вказаний етап не містить чітко регламентованої форми, як наслідок, кожний суб'єкт ініціативи самостійно готує пропозицію.

Згідно з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог [Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"](#).

Пропоновані проектом Закону зміни не встановлюють інших правил та не містять нових уточнень процедури, оскільки ч. 1 цієї ж статті вже вказує на дотримання згаданої норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: використовується словосполучення «члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи».

Тобто вказані зміни носять ознаки надмірного формалізму та регламентації без реальної зміни порядку регулювання відповідних відносин.

2.3. Пропонується доповнити ст. 9 Закону частиною 5 такого змісту: «Для досягнення цілей співробітництва строк дії договору про співробітництво може бути продовжений у порядку, визначеному статтями 6 - 8 цього Закону, без проведення громадського обговорення». Разом із тим у п. 5 проекту Закону вже передбачено необов'язковість громадського обговорення. Тобто є дублювання норм, яке не несе додаткового юридичного змісту.

Враховуючи викладене, НААУ вітає прийняття проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад (реєстр. № 11412 від 17.07.2024) у першому читанні та підтверджує готовність долучитися до доопрацювання проекту Закону під час підготовки до другого читання.