

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ГРУШКО Жанна Вячеславівна



УДК : 341; 342.01

**ПРОВОА ПРИРОДА СПІВРОБІТНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Інституті законодавства Верховної Ради України

Науковий керівник доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Куян Ірина Анатоліївна
Інститут законодавства Верховної Ради України,
завідувач сектору експертних робіт відділу проблем
розвитку національного законодавства

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Прощаєв Володимир Володимирович,
Академія зовнішньої розвідки України,
професор кафедри суспільно-політичних
та правових дисциплін

кандидат юридичних наук, доцент
Ткаченко Євгеній Володимирович,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
доцент кафедри конституційного права України

Захист відбудеться «30» вересня 2021 року о 10:00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16 у Національному авіаційному університеті за адресою: 03058, м. Київ, проспект Любомира Гузара, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного авіаційного університету за адресою: 03058, м. Київ, проспект Любомира Гузара, 1.

Автореферат розіслано «28» серпня 2021 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Ю. Л. Юринець

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Одним із найбільш актуальних завдань побудови сучасної демократичної, правової та конкурентоспроможної Української держави, забезпечення її сталого розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування. Йдеться передусім про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження дієвих механізмів партисипативної демократії на місцях.

Конституцією України закріплено засади місцевого самоврядування, визначено широкі повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування, в тому числі й співробітництво між територіальними громадами.

Сфера співробітництва територіальних громад є однією зі складових реформи місцевого самоврядування. Це та складова, яка за умов належного законодавчого забезпечення не лише дасть територіальним громадам можливість розвиватися, а й забезпечить сталі добросусідські відносини, засновані на їх спільних інтересах. Забезпечення належного законодавчого інструментарію у цій сфері є не просто доброю волею держави, а її обов'язком перед територіальними громадами та органами місцевого самоврядування.

У 2014 році в Україні розпочато реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка зокрема передбачає передачу більших повноважень від державної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази тощо. У цьому зв'язку особливого значення набувають питання розвитку співробітництва територіальних громад як дієвого та гнучкого інструменту забезпечення спроможності територіальних громад і сталого місцевого розвитку.

Динаміка реформ у сфері місцевого самоврядування та вітчизняний досвід міжмуниципального співробітництва засвідчили необхідність удосконалення правових засад інституту співробітництва територіальних громад. Зокрема, актуальними є питання понятійного апарату цього інституту, організаційних процедур і форм співробітництва, громадського контролю та адміністрування договорів співробітництва. Інтенсивний процес об'єднання територіальних громад актуалізував питання приєднання до наявних договорів співробітництва, поєднання різних форм співробітництва тощо. Це зумовлює необхідність оперативного та комплексного удосконалення правових засад співробітництва територіальних громад, що повинно мати належне наукове підґрунтя.

Теоретична основа дисертаційного дослідження потребувала залучення наукової літератури з філософії, історії та теорії держави і права, досліджень у галузі державного управління, галузевих юридичних наук – конституційного, муніципального, адміністративного, цивільного і господарського права.

Наукове підгрунтя дисертаційного дослідження складають праці таких українських та зарубіжних вчених, як В.Б. Авер'янов, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.М. Биков, В.І. Борденюк, Ю.О. Волошин, Р. Герцог, К. Деві, Г.В. Задорожня, Н.В. Камінська, В.І. Кампо, О.М. Клименко, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, І.А. Куян, О.Я. Лазор, Я.В. Лазур, П.М. Любченко, О.Ф. Мельничук, М.В. Онішук, М.П. Орзіх, Н.М. Пархоменко, В. Ф. Погорілко, В.В. Прощаєв, О.В. Петришин, Д.А. Попеску, Х.В. Приходько, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, А.В. Серебриннікова, О.В. Скрипнюк, М.О. Теплюк, Є.В. Ткаченко, Ю.М. Тодика, В.А. Толкованов, В.Л. Федоренко, О.М. Чернеженко, В.М. Шаповал, А.О. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Яриш та ін.

Безпосередньо питанням місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, міжмуниципального співробітництва і співробітництва територіальних громад була приділена увага такими науковцями: М.О. Баймуратовим, О.В. Батановим, В.І. Борденюком, Н.В. Камінською, І.А. Куян, П.М. Любченком, Х.В. Приходько, М.П. Орзіхом, С.Г. Серьогіною, А.О. Шевченко.

Попри наявність наукового доробку інститутів муніципального права, питання співробітництва територіальних громад є недостатньо розробленим у вітчизняній конституційно-правовій науці. Натомість недостатня ефективність цього засобу забезпечення вирішення питань місцевого значення та суперечлива практика реалізації основних форм співробітництва територіальних громад диктує необхідність комплексного дослідження правової природи співробітництва територіальних громад в Україні.

Проведене дослідження спрямовано на вирішення означених теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування та охоплює понятійні, інституційні, процедурні й змістовні аспекти співробітництва територіальних громад і удосконалення законодавства України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в рамках теми наукових досліджень Інституту законодавства Верховної Ради України «Стратегія розвитку законодавства України» (номер державної реєстрації 0103U007975). Зміст і основні положення дослідження безпосередньо відповідають завданням конституційної реформи та реформи з децентралізації державної влади, підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні.

Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Інституту законодавства Верховної Ради України 25 січня 2016 року (протокол № 1).

Мета і завдання дослідження. *Метою* цього дослідження є розкриття правової природи співробітництва територіальних громад, розроблення теоретичної концепції співробітництва територіальних громад, наукових

положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України.

Для досягнення цієї мети у дослідженні були розв'язані такі завдання:

- розкрити поняття, виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві інституту співробітництва територіальних громад;
- визначити співвідношення співробітництва між територіальними громадами та суміжними інститутами муніципального права;
- охарактеризувати правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати інститут співробітництва територіальних громад у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування;
- проаналізувати зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад;
- розкрити зміст принципів і функцій співробітництва територіальних громад;
- визначити особливості форм співробітництва територіальних громад і з'ясувати повноваження суб'єктів – учасників відповідних правовідносин, та визначити особливості сфер співробітництва;
- з'ясувати юридичну природу договору про співробітництво територіальних громад, уточнити його поняття;
- розкрити особливості процедур щодо започаткування, реалізації та припинення співробітництва територіальних громад;
- обґрунтувати необхідність процедури приєднання до договору про співробітництво;
- обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання функціонування місцевого самоврядування в Україні та безпосередньо щодо співробітництва територіальних громад в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі співробітництва територіальних громад.

Предметом дисертаційного дослідження є інститут співробітництва територіальних громад, у тому числі порядок організації та функціонування, підстави та сфери співробітництва територіальних громад.

Методологія дослідження сформована на основі діалектичного метода пізнання соціально-економічних, правових, політичних процесів і явищ, що дає можливість розглянути не лише процеси, притаманні формуванню і функціонуванню місцевого самоврядування у їх взаємозв'язку та взаємозалежності, але й оцінити ефективність реалізації правових норм у сфері співробітництва, функціонування територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування, що беруть участь у ньому.

Також було застосовано загальнонаукові методи, зокрема аналізу і синтезу, логічний, спеціально-гносеологічні (а саме, правової герменевтики). Використано методи функціонального аналізу, системно-структурний і семантичний.

Метод правової герменевтики сьогодні є широко затребуваним у контексті адаптації законодавства України до європейських стандартів, особливо це стосується стандартів місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4).

Порівняльно-правовий метод застосовувався при дослідженні зарубіжного досвіду співробітництва територіальних громад (підрозділи 1.3, 1.4).

Формально-юридичний метод отримав широке застосування з огляду на необхідність дослідження законодавства України, що закріплює повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі започаткування та реалізації різних форм співробітництва територіальних громад (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).

Методи функціонального і системно-структурного аналізу було застосовано для розкриття функцій співробітництва територіальних громад, для характеристики повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо адміністрування договорів співробітництва, організації та функціонування різних форм співробітництва (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Характер дослідження передбачав застосування методу моделювання, статистичних методів пізнання, що сприяло ілюстрації теоретичних позицій конкретними прикладами із сучасної української та зарубіжної практики співробітництва територіальних громад (підрозділ 2.2, 2.3).

Наукова новизна здобутих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці комплексним дослідженням правової природи співробітництва територіальних громад. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

– визначено, що за своєю юридичною природою співробітництво територіальних громад є комплексним інститутом публічно-приватного характеру. З одного боку, тут наявний публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). З іншого боку, така співпраця має приватно-правові начала, пов'язані з можливістю створення (фінансування, утримання) з метою спільного вирішення питань місцевого значення спільних (муніципальних) проєктів, господарюючих суб'єктів, а також некомерційних організацій (фондів), діяльність яких регулюється цивільним, господарським законодавством. Відповідно, муніципальні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання;

– обґрунтовано, що співробітництво територіальних громад – це самостійний інститут муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі

ознаки матеріального та процесуального характеру, договірна публічно-правова природа, що дає підстави та підтверджує необхідність розмежовувати відповідне поняття від суміжних правових категорій, зокрема від міжмуніципального співробітництва, об'єднання територіальних громад та інших;

- запропоновано авторське визначення поняття «співробітництво територіальних громад», яке слід розуміти як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються представницькими органами у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на підставі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень на умовах, встановлених договором;

- аргументовано необхідність доповнення кола принципів співробітництва такими принципами: конституційності, майнової самостійності учасників, підзвітності та відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами, розкрито зміст запропонованих принципів;

- сформульовано авторське визначення поняття «договір співробітництва територіальних громад», яке слід розуміти як домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки в інтересах територіальної громади, спрямовані на встановлення, зміну або припинення відносин у формах, визначених законом;

- обгрунтовано необхідність законодавчого закріплення поняття «змішаний договір про співробітництво» – це договір, який може поєднувати елементи декількох форм. Відносини сторін у змішаному договорі про співробітництво регламентуються відповідними положеннями Закону України «Про співробітництво територіальних громад», елементи яких містяться у змішаному договорі та в інших видах договорів;

- запропоновано на законодавчому рівні регламентувати процедуру приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво зі збереженням етапів організації такого співробітництва;

- запропоновано внести зміни до чинного муніципального законодавства про зобов'язання новосформованих (об'єднаних) територіальних громад забезпечити, в тому числі й фінансово, виконання умов договорів про співробітництво, укладених до початку реорганізації громад, що увійшли до їх складу. Розроблено типову форму договору про приєднання до договору про співробітництво.

удосконалено:

- положення щодо співвідношення інститутів співробітництва територіальних громад та об'єднання територіальних громад, які є інструментами

впровадження децентралізації. Співробітництво має функціональний характер і ґрунтується на предметній сфері, а об'єднання – на територіальній основі;

- положення щодо взаємозв'язок суб'єктів співробітництва зі сторонами договору про співробітництво, адже до кола суб'єктів входять територіальні громади, а сторонами можуть виступати лише сільські, селищні та міські ради, тобто представницькі органи, що обумовлює необхідність запровадження форм контролю з боку територіальних громад за реалізацією договорів співробітництва;

- положення про те, що співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь автономії громад, тим більше можливості вони мають до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає в тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг на місцевому рівні, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування.

дістали подальшого розвитку:

- положення, що основні вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування стосовно адміністративного контролю в цілому дотримані в інституті співробітництва. Разом з тим, форми державного контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в Україні та потребують удосконалення. У цьому контексті є доцільним використання досвіду зарубіжних країн щодо моніторингу про стан реалізації договору співробітництва та остаточного звіту про результати такого;

- положення щодо визначення форм і способів державного стимулювання співробітництва, фінансування з боку держави шляхом надання субвенцій на реалізацію договорів про співробітництво.

Практичне значення здобутих результатів визначається їх актуальністю, новизною, сформульованими загальнотеоретичними і прикладними висновками. Сформульовані у дисертації висновки, положення та пропозиції можуть бути використані:

- *у правотворчій діяльності* – для удосконалення правового регулювання інституту співробітництва територіальних громад;

- *у науково-дослідних цілях* – для подальшого опрацювання проблематики підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні, удосконалення форм співробітництва територіальних громад, форм локальної демократії, а також для розвитку відповідних наукових досліджень у галузі конституційного та муніципального права;

- *у навчальному процесі* – для підготовки відповідних розділів навчальних видань із конституційного і муніципального права України, для навчально-методичного забезпечення викладання відповідних навчальних дисциплін у вищих навчальних закладах юридичного профілю.

Особистий внесок здобувача. Положення, що викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. У наукових публікаціях, виконаних у співавторстві з І.А. Куян та І.М. Білоус, особистий внесок дисертантки становить 60% та 70%.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки та основні положення дисертації доповідалися на міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах: «Чотирнадцяті економіко-правові дискусії» (м. Львів, 5 жовтня 2016 р.); «Двадцяті економіко-правові дискусії» (м. Львів, 29 вересня 2017 р.); «Двадцять восьми економіко-правові дискусії» (м. Львів, 28 червня 2018 р.); «Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення» (м. Дніпро, 3–4 квітня 2020 р.).

Публікації. Основні положення та результати дослідження знайшли відображення у 8 статтях, надрукованих у наукових фахових виданнях з юридичних наук, у тому числі 2 – у виданнях, включених до міжнародних науково-метричних баз; 4 публікації, що додатково висвітлюють результати дисертаційного дослідження, – в тезах доповідей і повідомлень на наукових і науково-практичних конференціях, круглих столах тощо.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків до розділів та загальних висновків, списку використаних джерел (найменувань), а також одного додатку. Загальний обсяг дисертації становить 217 сторінок, із них основного тексту 189 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** дисертації обґрунтовано актуальність теми, визначено наукову проблему, розкрито її зв'язок з науковими програмами і планами, визначено мету і завдання дослідження, його об'єкт, предмет і методи, окреслено наукову новизну і практичне значення здобутих результатів, наведено дані щодо апробації результатів дослідження і кількості публікацій.

Розділ 1 «Конституційно-правові засади інституту співробітництва територіальних громад» складається з чотирьох підрозділів, де послідовно розкриваються: поняття та ознаки співробітництва територіальних громад; характеристика правового регулювання співробітництва територіальних громад; характеристика співробітництва територіальних громад у контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування; європейський досвід співробітництва територіальних громад.

У *підрозділі 1.1. Поняття та ознаки інституту співробітництва територіальних громад* акцентовано, що співробітництво територіальних громад уявляє собою нову форму політики місцевого і регіонального розвитку. Його поява пов'язана з тим, що місцеве самоврядування в Україні сьогодні має

низку різного роду проблем, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме співробітництво територіальних громад. Співробітництво має досить великий потенціал, його використання може бути корисним для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від того, великими чи малими є громади. Обґрунтовано необхідність уточнення поняття «територіальна громада».

Співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь автономії громад, тим більші можливості вони мають до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування.

Аргументовано, що співробітництво територіальних громад є самостійним інститутом муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру, договірна публічно-правова природа, що дає підстави та підтверджує необхідність відокремлювати відповідне поняття від суміжних правових категорій.

Охарактеризовано основні ознаки співробітництва територіальних громад. Доведено, що за своєю юридичною природою інститут співробітництва територіальних громад є комплексним та має публічно-приватний характер. З одного боку, тут є наявним публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). З іншого боку – така співпраця має і приватно-правові аспекти, пов'язані з можливістю установи з метою спільного вирішення питань місцевого значення міжмуніципальних господарських товариств, а також некомерційних організацій у формі автономних некомерційних організацій і фондів, діяльність яких здійснюється за правилами, передбаченими цивільним законодавством. Відповідно, муніципальні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання. Крім того, характерною особливістю інституту міжмуніципального співробітництва є поєднання в ньому нормативних і договірних начал.

У підрозділі 1.2. «Характеристика правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні» аргументується, що правове регулювання формалізованого співробітництва потребує суттєвого удосконалення. Його доцільно розрізняти залежно від рівня інтеграції, можливості реалізації владних повноважень та особливостей фінансування діяльності. По-перше, асоціативні форми співпраці (вони закріплені Законом) направлені на реалізацію проєктів,

утворення і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів, які дають можливість територіальним громадам надавати послуги, спільно вирішувати окремі питання місцевого значення. Основна ознака такої форми співпраці – невідчужуваний характер діяльності. По-друге, це утворення об'єднань (союзу громад), публічно-правових структур із значно вищим рівнем інтегрованого територіального співробітництва для спільного вирішення більшості або усіх питань місцевого значення, водночас територіальні громади, які об'єдналися у союз громад, не втрачають свого правового статусу та зберігають самостійність.

Обстоюється позиція, що публічно-правові структури співробітництва повинні мати статус юридичних осіб, власний бюджет. При цьому форми державної підтримки співробітництва мають доповнюватися прямим державним фінансуванням проєктів, які реалізуються в рамках співробітництва, передаванням об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, а також закріпленням надходжень за окремими державними податками і зборами згідно бюджету союзу громад.

Співробітництво має ґрунтуватися на чітких цілях і бажанні досягти необхідного результату через посилення солідарності та партнерства.

Одночасно, на нашу думку, кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування в Україні має стати покращення рівня життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави, забезпечення сталого розвитку її громад та регіонів.

У підрозділі 1.3. «Співробітництво територіальних громад у контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування» відзначено, що Європейська Хартія місцевого самоврядування є одним із джерел муніципального права України та переважної більшості європейських держав. Цей документ окреслює шляхи розвитку місцевого самоврядування в Європі. Проаналізовано положення Хартії щодо інституту співробітництва територіальних громад. Відзначено, що основні вимоги Хартії стосовно адміністративного контролю в цілому дотримані. Проте, на наше переконання, зазначені в Законі про співробітництво норми контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в Україні. Система державного контролю має бути жорсткішою в рамках співробітництва з огляду на певні чинники. Насамперед, суб'єктами співробітництва виступають суб'єкти публічного права – територіальні громади сіл, селищ і міст. У співробітництві виявляється спільний інтерес членів цих територіальних громад. Найбільш вагомим є те, що досліджуване нами співробітництво є діяльністю, спрямованою на реалізацію конкретного результату, що в подальшому має покращити життя мешканців територіальної громади. Отже його можна розглядати як зобов'язання представницьких органів місцевого самоврядування щодо виконання завдань і забезпечення інтересів територіальної громади. В контексті Хартії відзначено, що суть принципу

субсидіарності полягає в тому, що компетенції у державі розподіляються таким чином, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. За інших рівних умов перевага надається нижчим, а не вищим органам влади. Пріоритет належить інститутові, який знаходиться найближче до громадянина, а отже, і найлегше ним контролюється. Звертається увага на наявність проблеми контролю за дотриманням інтересів територіальної громади в процесі співробітництва.

У підрозділі 1.4. «Зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад» звертається увага, що термін «співробітництво територіальних громад» притаманний лише нашій державі, в той час як у зарубіжних країнах для означення подібних явищ використовується різна термінологія.

В європейських державах визнається пріоритет співробітництва порівняно з іншими формами взаємодії територіальних спільнот, що вбачається із положень низки європейських рекомендаційних актів. Прийняття Україною Закону про співробітництво свідчить, що наведені консультативно-дорадчі європейські норми були взяті до уваги.

Питання співробітництва між суб'єктами місцевого самоврядування, або питання міжмуниципального співробітництва, у країнах Європи регулюються по-різному. Одні знаходять закріплення на конституційному рівні, інші – на законодавчому, у законах, що регулюють місцеве самоврядування.

Проведено аналіз співробітництва (форм співпраці, кооперації) територіальних громад у таких країнах, як Франція, Німеччина, Велика Британія, Фінляндія, Швеція, Норвегія, Данія, Іспанія, а також у країнах «нової» Європи, зокрема у Польщі, Литві, Латвії, Естонії, Румунії, Болгарії, Росії.

Досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) часто не є абсолютно самодостатніми, незалежно від величини території та чисельності населення громади. У зв'язку з цим співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою діяльності реалізації місцевого самоврядування. Таке співробітництво часто є засобом нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади, підтримки менш спроможних громад ресурсами більш спроможних тощо.

Акцентовано, що в контексті зарубіжного досвіду співробітництва первинних суб'єктів місцевого самоврядування або їх представницьких органів український інститут співробітництва територіальних громад у цілому не суперечить європейським стандартам і продовжує позитивний досвід зарубіжних країн. Разом з цим, доцільно було б залучити досвід низки європейських країн щодо удосконалення контролю за такими формами співробітництва, як створення спільних підприємств або органів управління.

Розділ 2 «Організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад» складається з чотирьох підрозділів, у яких послідовно розкриваються:

зміст принципів і функцій співробітництва територіальних громад; правовий статус суб'єктів та сфери відповідного співробітництва, його форми; поняття, зміст і юридична природа договору про співробітництво територіальних громад; процедурні аспекти співробітництва територіальних громад.

У підрозділі 2.1. «Принципи та функції співробітництва територіальних громад» досліджено основоположні засади співробітництва, розкрито їх зміст і запропоновано доповнити перелік принципів, зазначених у Законі про співробітництво. Зокрема, до них слід віднести принципи конституційності, майнової самостійності учасників, підзвітності та відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами, а також максимального наближення надання адміністративних і громадських послуг до рівня їх доступного споживання. Охарактеризовано функції співробітництва територіальних громад та проведено їх класифікацію.

Підкреслено, що співробітництво територіальних громад відіграло специфічну функцію у місцевому самоврядуванні України, сутність якої полягає в створенні сталої системи зв'язків між громадами при вирішенні питань місцевого значення.

У підрозділі 2.2. «Суб'єкти, сфера та форми співробітництва територіальних громад» досліджується роль основних учасників при ініціюванні та реалізації різних форм співробітництва територіальних громад, проведено аналіз повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування та основних сфер співробітництва.

З метою ефективного забезпечення інтересів громад, важливим є розширення кола суб'єктів співробітництва територіальних громад на рівні обласних і районних рад. Оскільки провідну роль у здійсненні співробітництва відіграє територіальна громада, що діє через представницький орган, її слід наділити механізмом громадського контролю з метою моніторингу реалізації співробітництва.

З'ясовано, що невизначений статус у співробітництві має держава. З одного боку, центральні органи виконавчої влади затверджують договори про співробітництво та ведуть їх реєстр, однак з іншого – у них немає повноважень на застосування заходів відповідальності до сторін договору за неналежне виконання чи невиконання його умов.

В результаті аналізу зарубіжного та національного підходів до визначення форм співробітництва запропоновано виокремлювати договірні та недоговірні (асоціативні) форми. На законодавчому рівні в Україні визначено лише договірні, серед яких найпоширенішою є реалізація спільних проєктів.

Акцентовано увагу на суперечливості юридичної конструкції «делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів». Адже на законодавчому рівні регламентовано можливість делегування

повноважень, а не завдань, причому лише органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. У зв'язку з цим така форма найдовше не використовувалась у співробітництві.

Розкрито правовий статус спільних комунальних підприємств та охарактеризовано особливості їх організаційно-правової форми. Досліджено особливості співробітництва у формі утворення спільного органу управління з огляду на вже укладені договори.

У підрозділі 2.3. «Юридична природа договору про співробітництво територіальних громад» сформульовано авторське визначення поняття «договір співробітництва територіальних громад» як домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки, спрямована на встановлення відносин щодо реалізації спільних проєктів, утворення спільних комунальних підприємств та/або органів управління, делегування повноважень, спільного фінансування інфраструктурних об'єктів в інтересах територіальних громад та їх членів.

Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення поняття «змішаний договір про співробітництво», оскільки останнє може здійснюватися як в одній формі, так і поєднувати елементи декількох форм. Відносини сторін у змішаному договорі про співробітництво мають регулюватися відповідними положеннями цього Закону, елементи яких містяться у змішаному договорі.

Запропоновано виділяти групи договорів про співробітництво, а саме – з публічною природою або адміністративною, з приватною або господарською.

У підрозділі 2.4. «Процедурні аспекти співробітництва територіальних громад» з'ясовано всі етапи співробітництва, що включають в себе ініціювання, обговорення, схвалення, виконання, контроль за виконанням, звіт. Проте відсутність повноважень щодо контролю виконання договорів створює умови для зловживання сторонами своїми правами та обов'язками. Оскільки співробітництво покликано забезпечувати інтереси територіальної громади, то важливо закріпити контрольну функцію громади на всіх його етапах.

Звертається увага на відсутність у Законі про співробітництво процедури приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво, зі збереженням етапів організації такого співробітництва. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність законодавчого визначення приєднання.

Проаналізовано наслідки завершення процесу об'єднання територіальних громад, а саме – недофінансування вже організованого співробітництва, неможливість виконання зобов'язання сформованими територіальними громадами умов договорів, визначених їх сторонами.

Визначено, що наразі недостатньо забезпечується гарантія державного стимулювання співробітництва територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Висновки містять найважливіші результати дослідження, теоретичні узагальнення та нові підходи до розгляду наукової проблематики правової природи співробітництва територіальних громад, пропозиції щодо удосконалення чинного муніципального законодавства України. Найважливіші висновки за результатами дослідження полягають у такому:

1. Правова природа інституту співробітництва територіальних громад має комплексний публічно-приватний характер. З одного боку, тут є наявним публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). З іншого боку, така співпраця має і приватно-правові начала, пов'язані з можливістю створення (фінансування, утримання) для цілей спільного вирішення питань місцевого значення спільних (муніципальних) проєктів, господарюючих суб'єктів, а також некомерційних організацій (фондів), діяльність яких регулюється цивільним, господарським законодавством. Відповідно, муніципальні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання. Крім того, характерною особливістю інституту співробітництва територіальних громад є поєднання в ньому нормативних і договірних начал.

2. Співробітництво територіальних громад слід розуміти як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що реалізуються у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, 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 на умовах та у сферах, встановлених договором.

3. Співробітництво територіальних громад – це самостійний інститут муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру. До цих ознак слід відносити конституційні засади інституту: основним суб'єктом співробітництва виступає територіальна громада; учасники співробітництва рівноправні та фінансово самостійні; відносини, що виникають зі співробітництва, є строковими або безстроковими та мають договірну публічно-приватну правову природу. Наведені ознаки дають підстави відокремлювати відповідне поняття від суміжних правових категорій: міжмуніципального співробітництва, об'єднання територіальних громад та інших.

Головний зміст співробітництва полягає в тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг населенню та забезпечення вирішення питань місцевого значення, засіб оптимізації компетенції органів місцевого самоврядування, а також як спосіб реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Інститути співробітництва територіальних громад та об'єднання територіальних громад є інструментами впровадження децентралізації. Співробітництво має функціональний характер і ґрунтується на предметній сфері, а об'єднання – на територіальній основі.

4. Основні вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування в цілому дотримані в інституті співробітництва. Разом з тим, форми державного контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в Україні та потребують удосконалення. У цьому контексті є доцільним використання досвіду зарубіжних країн щодо моніторингу про стан реалізації договору співробітництва та остаточного звіту про результати такого.

5. Договір про співробітництво територіальних громад слід розглядати як домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки в інтересах територіальної громади, спрямовану на встановлення, зміну або припинення відносин у формах, визначених законом. Чинним видам договорів про співробітництво властива різна юридична природа. Зокрема, варто виділяти договори з публічною природою або адміністративною (утворення спільного органу управління, делегування завдань одним суб'єктом співробітництва іншому), з приватною або господарською (реалізація спільних проєктів, утворення спільного комунального підприємства, спільне фінансування об'єктів інфраструктури).

6. Ефективність розвитку співробітництва територіальних громад в Україні значною мірою залежить від врахування законодавцем сутнісної спорідненості між суб'єктами співробітництва (територіальними громадами) і сторонами договору про співробітництво (сільські, селищні, міські ради). Така спорідненість обумовлює необхідність визначення в законодавстві різних форм комунікації між територіальними громадами та їх представницькими органами. Йдеться про необхідність правового забезпечення форм локальної демократії (місцевих ініціатив, місцевих референдумів тощо), в тому числі форм контролю з боку територіальних громад за реалізацією договорів співробітництва.

7. З огляду на необхідність дотримання принципу правової визначеності та наявної суперечності в реалізації співробітництва потребує уточнення в законодавстві визначення співробітництва у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з переданням йому відповідних ресурсів. Делегування допускається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Разом з цим, «делегування» може стосуватися

лише повноважень, проте не завдань. Такі приписи суперечать нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому слід врахувати, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади, натомість органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

8. Співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної системи, сутність його полягає у наступному: чим вищою є ступінь самостійності громад, тим більші вони мають можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає в тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування.

9. Досвід багатьох зарубіжних країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (базового рівня) часто не є абсолютно самодостатніми, незалежно від величини території та чисельності населення громади. У зв'язку з цим співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою розвитку місцевого рівня. Таке співробітництво часто є засобом подолання об'єктивно наявної різниці у матеріальному (фінансовому, ресурсному тощо) розвитку територіальних громад. У цьому контексті держава зацікавлена в розвитку співробітництва територіальних громад. А отже, співробітництво має отримувати сприяння та підтримку з боку держави. Відповідно, потребує удосконалення в законодавстві визначення засобів державного стимулювання співробітництва, фінансування з боку держави шляхом надання субвенцій на реалізацію договорів про співробітництво тощо.

10. З огляду на визначені в Конституції України основи співробітництва та особливості статусу суб'єктів співробітництва, коло визначених у законодавстві засад співробітництва доцільно доповнити такими принципами: конституційності, майнової самостійності учасників, підзвітності та відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами.

11. Співробітництво територіальних громад та об'єднання територіальних громад є важливими інструментами реформи децентралізації. Проте динамічне об'єднання громад в ряді випадків неоднозначно вплинуло на вже організовані форми співробітництва. Зокрема виникли проблеми фінансування організованого співробітництва та належного виконання умов договорів про співробітництво. Тому необхідними є зміни до законодавства: зобов'язати новосформовані (об'єднані) територіальні громади забезпечити (в тому числі й фінансово) виконання умов договорів про співробітництво, укладені до початку реорганізації громад, що увійшли до їх складу.

У цьому зв'язку доцільним вбачається і передбачити можливість приєднання територіальної громади до вже організованого співробітництва,

що потребує визначення в законодавстві відповідних процедур і форми договору – про приєднання зі збереженням етапів організації такого співробітництва.

Об'єднувальні процеси в територіальних громадах і зміни в адміністративно-територіальному устрої держави актуалізують запровадження такої форми співробітництва, як змішаний договір, котрий може поєднувати елементи декількох видів. Відносини сторін у змішаному договорі про співробітництво мають регулюватися відповідними положеннями Закону, елементи яких містяться у змішаному договорі та окремих видах договорів.

Розроблено типову форму договору про приєднання до договору про співробітництво. Запропоновано передбачити у законодавстві право суб'єктів співробітництва на пролонгацію договору у зв'язку з неможливістю його виконання у визначені ним строки.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях України:

1. Грушко Ж. В. Поняття та сутність співробітництва територіальних громад: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 6–2. С. 19–22. Серія: Юридичні науки.
2. Грушко Ж. В. Співвідношення співробітництва та об'єднання територіальних громад: українська практика. *Науковий вісник Херсонського державного університету* 2016. Випуск 6–2. (Т. 3.) С. 12–15. Серія: Юридичні науки.
3. Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. (Т. 3.) С. 7–11.
4. Грушко Ж. В. Концептуальні підходи визначення правової природи співробітництва територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. № 54. Т. 2. С. 75–78. Серія «Право».
5. Куян І. А., Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України*. 2018. № 2. С. 13–19.
6. Грушко Ж. В. Вплив завершення об'єднання територіальних громад на реалізацію співробітництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. Випуск 65. С. 359–363. Серія: Право.

Статті в наукових виданнях інших держав:

7. Грушко Ж. Форми межмуниципального сотрудничества: Европейский опыт и Украинская практика. *Право и закон. Международный научно-практический журнал*. 2019. Випуск 2. С. 194–199.

8. Білоус І. М., Грушко Ж. В. Окремі аспекти форм міжмуніципального співробітництва. *Scientific letters of Academic society of Michal Baludansky*. 2020. Випуск 8. № 3. С. 25–28.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад: сутність та зміст. *Чотирнадцяті економіко-правові дискусії* : мат. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Львів, 5 жовтня 2016 р.). 2016. С. 120–122.

10. Грушко Ж. В. Проблемні аспекти договору про співробітництво територіальних громад. *Двадцяті економіко-правові дискусії* : мат. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Львів, 29 вересня 2017 р.). 2017. С. 115–117.

11. Грушко Ж. В. Форми міжмуніципального співробітництва: європейський досвід та українська сучасність. *Двадцять восьмі економіко-правові дискусії* : мат. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Львів, 28 червня 2018 р.). 2018. С. 105–107.

12. Ковальчук Ж. В. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення* : мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 квітня 2020 р.). Дніпро : ДГУ, 2020. С. 48–51.

АНОТАЦІЯ

Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні. На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню правової природи співробітництва територіальних громад в Україні, в тому числі – теоретико-правовим засадам співробітництва територіальних громад, крізь призму європейського досвіду та українського виміру, організаційно-правовим засадам співробітництва територіальних громад, включаючи правовий статус суб'єктів співробітництва та відповідних сфер і форм співробітництва, правової природи договорів про співробітництво, процедурних аспектів співробітництва територіальних громад.

Запропоновано авторське визначення співробітництва територіальних громад, виявлено ідентифікуючі ознаки досліджуваного інституту. Визначено тенденції розвитку співробітництва територіальних громад відповідно до ідей, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Окрему увагу присвячено з'ясуванню впливу процесу об'єднання територіальних громад на процес співробітництва між ними. Обґрунтовано необхідність законодавчого

врегулювання приєднання до вже організованого співробітництва. Акцентовано увагу на важливості застосування змішаної форми договору про співробітництво. Визначено гарантії захисту суб'єктів співробітництва територіальних громад після реорганізації останніх.

Дослідження має теоретичне і практичне значення, особливо в контексті інтеграції України до ЄС. Матеріали дослідження можуть бути широко використані у правотворчій діяльності, у науково-дослідній роботі та в навчальному процесі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна реформа, територіальна громада, співробітництво територіальних громад, міжмуніципальне співробітництво.

АННОТАЦІЯ

Грушко Ж. В. Правовая природа сотрудничества территориальных общин в Украине. На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальный авиационный университет, Киев, 2021.

Диссертация посвящена комплексному исследованию правовой природы сотрудничества территориальных общин в Украине, в том числе – теоретико-правовым основам сотрудничества территориальных общин через призму европейского опыта и украинского измерения, организационно-правовым основам сотрудничества территориальных общин, включая правовой статус субъектов сотрудничества, соответствующих сфер и форм сотрудничества, правовой природы договоров о сотрудничестве, процедурных аспектов сотрудничества территориальных общин.

Предложено авторское определение сотрудничества территориальных общин, обнаружены идентифицирующие признаки исследуемого института. Определены тенденции развития сотрудничества территориальных общин в соответствии с идеями, изложенными в Европейской хартии местного самоуправления. Отдельное внимание посвящено выяснению влияния процесса объединения территориальных общин на процесс сотрудничества между ними. Обоснована необходимость законодательного урегулирования присоединения к уже организованному сотрудничеству. Акцентируется внимание на важности применения смешанной формы договора о сотрудничестве. Определены гарантии защиты субъектов сотрудничества территориальных общин после реорганизации последних.

Исследование имеет теоретическое и практическое значение, особенно в контексте интеграции Украины в ЕС. Материалы исследования могут быть широко

использованы в правотворческой деятельности, в научно-исследовательской работе и в учебном процессе.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, территориальная община, сотрудничество территориальных общин, межмуниципальное сотрудничество.

ABSTRACT

Hrushro Zh. The legal nature of cooperation of territorial communities in Ukraine. On the rights of the manuscript.

A thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences; the focus being 12.00.02 – Constitutional law; Municipal law – National Aviation University, Kiev, 2021.

This thesis devoted to a comprehensive study of the legal nature of cooperation among territorial communities in Ukraine including theoretical and legal principles of cooperation of territorial communities through the prism of European experience and the Ukrainian dimension, organizational and legal cooperation of territorial communities, including the legal status of cooperation, relevant areas and forms of cooperation, principles and functions of the municipal legal institute, the legal nature of cooperation agreements, procedural aspects of cooperation of territorial communities.

The author's definition of cooperation of territorial communities is offered, the identifying features of the researched institute are revealed. According to the results of the comparison with related municipal legal institutions, the independence of the institution of cooperation was proved; its mixed nature and public-private legal nature were substantiated. Trends in the development of cooperation of territorial communities in accordance with the ideas defined in the European Charter of Local Self-Government have been identified. The foreign experience of cooperation of territorial communities and trends of its realization were studied.

Special attention is paid to the impact of the process of unification of territorial communities on the process of cooperation between them, including analysis the impact of the completion of the process of unifying the territorial communities into an institute for cooperation. It is proposed to expand the range of entities involved in cooperation, as well as proposed forms of public control over its implementation. The necessity of making changes to define the principles of cooperation of territorial communities has also been proved.

The substantiated necessity of legislative regulation of joining the already organized cooperation. Emphasis is placed on the importance of using a mixed form of cooperation agreement. Guarantees of protection of subjects of cooperation of territorial communities after reorganization of the last are defined. Emphasis is placed on the need to optimize the cooperation procedures of territorial communities.

The research has theoretical and practical significance, especially in the modern period of Ukraine's integration into the EU. Research materials can be widely used in law-making activities, in research work in the educational process.

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

Підписано до друку 25.08.2021.
Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 0,9.
Наклад 100 прим. Зам. № 2108-21.

Видано і віддруковано в ПП «Фенікс»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
Тел. +38 050 7775901 +38 048 7959160
e-mail: fenix-izd@ukr.net
www.feniksbooks.com

