

13. Навроцький В.О. Теоретичні проблеми кримінально-правової кваліфікації: дис... д-ра юрид. наук / В.О. Навроцький. – Харків, 2000. – 412 с.
14. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний економічний ун-т. - К., 2005. – с. 198.
15. Люблинский П.И. Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса / П.И. Люблинский; под ред. и с предисл. В.А Томсинова. – М.: Зерцало, 2004. – 248 с.
16. Пенязькова О. О. Відмежування злочинів та адміністративних правопорушень, що посягають на охорону земель / О. О. Пенязькова // Часопис Київського університету права. - 2013. - № 4. - С. 317-321.
17. Брич Л.П. Теорія розмежування складів злочинів: монографія / Л.П. Брич. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. – 712 с.

УДК 342.9

ГРУШКО Ж.В.

СПІВВІДНОШЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

Стаття присвячена дослідженню інститутів співробітництва та об'єднання територіальних громад в Україні. Основною метою статті є з'ясування сутності співробітництва та об'єднання територіальних громад в Україні, їх характерних ознак та співвідношення.

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

Статья посвящена исследованию институтов сотрудничества и объединения территориальных общин в Украине. Основной целью статьи является выяснение сущности сотрудничества и объединения территориальных общин в Украине, их характерных признаков и соотношение.

Ключевые слова: территориальная община, сотрудничество территориальных общин, объединения территориальных общин, местное самоврядування.

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.

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

Постановка проблеми. Сучасна Україна проходить складний шлях реформи місцевого самоврядування. Серед найбільш актуальних та перспективних напрямів муніципальної реформи та розвитку місцевого самоврядування є співробітництво територіальних громад та їх добровільне об'єднання.

Муніципальна реформа в Україні ламає усталені стереотипи колишньої управлінської ієрархії. Нові об'єднані територіальні громади (а їх 413), отримавши ширші повноваження і достатні фінанси, самостійно вирішують багато питань місцевого значення [10]. Що ж стосується

кількості договорів про співробітництво територіальних громад, то їх за період з червня 2014 по грудень 2016 року укладено менше 80 [9]. Уважається, що в Україні недостатньо використовуються можливості співробітництва.

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.

Проте 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 породило свого роду конкуренцію між цими муніципальними інститутами, що суттєво знижує ефективність децентралізації у нашій державі, а для вчених юристів – поле для дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню співробітництва територіальних громад та їх добровільного об'єднання приділяли увагу такі вітчизняні науковці як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, М. І. Корнієнко, І. А. Куян, П. М. Любченко, А. М. Онупрієнко, Х. В. Приходько, С. Г. Серьогіна, та інші. Однак, дослідження співвідношення інститутів співробітництва територіальних громад та їх добровільного об'єднання у науковій літературі відсутні. Враховуючи однаковість цілей, перспективність та актуальність досліджуваних інститутів, виникає нагальна необхідність дослідження їх співвідношення задля підвищення ефективності кожного з них.

Метою статті є з'ясування сутності співробітництва та об'єднання територіальних громад в Україні, їх характерних ознак та співвідношення.

Виклад основного матеріалу. 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].

Звідси випливає основна ідея зазначеного конституційного положення – щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – “Про співробітництво територіальних громад” (далі – Закон про співробітництво) і “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (далі – Закон про добровільне об'єднання), адже механізм вирішення зазначеного конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано [10].

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. Як правило, договори про співробітництво між територіальними громадами України 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. У 2015 році було утворено майже 200 ОТГ, проте на вибори допущено лише 159. В ОТГ проживає зараз 3,6 млн людей, а їх територія складає 16,7% від усієї суверенної території України. У 2016 р. об'єднані громади реалізували 1383 проекти розвитку власної інфраструктури на суму понад 1 млрд гривень [10].

Такі статистичні дані створюють підґрунтя для з'ясування сутності досліджуваних інститутів. Так, згідно зі ст. 1 Закону про співробітництво, співробітництво територіальних громад (далі - співробітництво) – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах, з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [8]. У ст. 1 Закону про добровільне об'єднання визначено, що ним регулюються відносини, які виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [7]. 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) [8]. 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.

Так, співробітництво здійснюється у формі:

- 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- 2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
- 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів;
- 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ч. 1 ст 4 Закону про співробітництво) [8].

Останні чотири форми дублюють положення ст. 142 Конституції України. 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 використовуються. 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.

Також варто звернути увагу на принцип економічної ефективності як один із принципів добровільного об'єднання. На нашу думку, його зміст полягає у впливі на інвестиційну привабливість нового адміністративно-територіального утворення, сприянні створенню нових робочих місць, збільшенню надходжень до місцевих бюджетів та підвищенню рівня життя мешканців територіальних громад. Фактично, при укладенні договорів про співробітництво має на меті покращення життя мешканців у певній сфері. За деяких форм співробітництва створюються нові робочі місця. Спільні комунальні підприємства, утворені внаслідок співробітництва, сплачують місцеві податки і збори. Тому важливо до принципів співробітництва внести принцип економічної ефективності.

Як вже зазначалося раніше, однією із ідей добровільного об'єднання є створення спроможних територіальних громад. Згідно з п.2 Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Деякі можливості спроможних громад виникають і в тих громад, що беруть участь у співробітництві [4]. Тому варто уявити, які можливості можуть виникнути внаслідок співробітництва між вже спроможними територіальними громадами, тобто ОТГ. Проте, Закон про співробітництво не визначає серед переліку його суб'єктів ОТГ як самостійних суб'єктів місцевого самоврядування. Таке розширення суб'єктного складу співробітництва в разі підвищило б його ефективність. Адже є очевидним, що чим ефективніші територіальні громади, тим ефективніше співробітництво між ними. Не можемо і не згадати про те, що регіональна політика спрямована на об'єднання всіх територіальних громад. Переконані, що цей процес є тимчасовим, який так чи інакше згодом завершиться. Що ж стосується співробітництва, то воно не вичерпує свій потенціал з часом, а навпаки, постійно сприяє розвитку громад і їх співпраці та покращенню життя мешканців. Тому вкрай доцільно буде надати спроможним громадам між собою співпрацювати.

Варто зауважити на тому, що до форми предметного об'єднання територіальних громад ми не відносимо делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. По-перше, за такої форми не відбувається об'єднання спільних ресурсів, але лише передача від одного суб'єкта до іншого. По-друге, досить суперечливим є делегування завдань на договірній основі (саме таким його визначає Закон) [5]. Оскільки делегування відбувається на підставі окремого нормативного акта, прийнятого делегуючим органом. Виправданою є думка А. М. Онупрієнко, що делеговані повноваження – це державні повноваження які передаються від органів виконавчої влади до органу місцевого самоврядування [6]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено можливість делегувати повноваження органів місцевого самоврядування один одному. Реалізація цієї форми співробітництва потребує окремого ретельного наукового дослідження.

Висновки. Дослідження інститутів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад дає підстави встановити такий їх зв'язок. Інститут співробітництва територіальних громад, пропонуємо розглядати як предметну форму об'єднання громад, за винятком співробітництва у формі делегування відповідних завдань. А добровільне об'єднання територіальних громад, визначене профільним Законом є, власне, територіальною формою об'єднання громад. А тому до переліку принципів добровільного об'єднання варто внести принцип територіальності. Що ж стосується принципів співробітництва, то до їх переліку необхідно внести принцип предметності. Доцільним є розширення кола суб'єктів інституту співробітництва територіальних громад, включивши до нього ОТГ. Адже чим ефективніші територіальні громади, тим ефективніше співробітництво між ними.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovry-aduvannya/spivrobitnytstvo/>.

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика / П. М. Любченко // Проблеми законності. - 2015. - Вип. 129. - С. 50-59. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_129_8.

4. Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

5. Новак А. О. Правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. – Харків, 2016. – С. 99–109.

6. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – №6. – с. 7–11.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

9. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>

10. Формування об'єднання територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.