



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5742 від 08.07.2021
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад»

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким пропонуються деякі зміни до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі - Закон).

Метою проекту є «удосконалення порядку укладення договорів про співробітництво територіальних громад, надання можливості приєднуватися до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою, що сприятиме ефективнішій організації міжмуніципального співробітництва та реалізації територіальними громадами спільних проектів для покращення якості надання публічних послуг жителями, розвитку територіальних громад» (п. 1 пояснювальної записки).

Законопроект включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України (п. 163) на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-ІХ.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні міркування і зауваження.

1. Новелами проекту пропонується врегулювати питання приєднання територіальних громад до раніше організованого на договірній основі співробітництва територіальних громад. З цією метою пропонується доповнити Закон низкою приписів щодо укладення додаткового договору про приєднання до організованого співробітництва.

Зокрема, відповідно до нового п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону встановлюється, що «додатковий договір про приєднання до організованого співробітництва - це погоджений усіма учасниками співробітництва додаток до раніше укладеного договору про співробітництво, відповідно до якого одна чи декілька заінтересованих територіальних громад приєднується до раніше організованого

співробітництва і який передбачає зміни певних умов такого договору в частині розширення території, джерел, обсягів фінансування співробітництва, доповнення інших умов договору без зміни предмета договору та форми співробітництва».

Однак, запропоноване позначення відповідного договору одночасно і як «додаткового договору», і як «додатку» до раніше укладеного договору, на наш погляд, є необґрунтованим та вноситиме певну плутанину та труднощі при правозастосуванні. У цьому контексті звертаємо увагу на існуючу судову практику. Наприклад, Верховний Суд у постанові від 31 травня 2021 року № 917/265/18 зазначив, що необхідно розрізняти поняття «додаток до договору» та «додаткова угода до договору». Так, *додаток до договору* - це документ, який містить доповнення, уточнення, додаткові роз'яснення, пояснення умов договору, перелік конкретних товарів, послуг тощо. Тобто, *додаток до договору* - це документ, який уточнює або більш детально розкриває зміст договірних умов. Водночас *додаткова угода* - є правочином, що вносить зміни до вже існуючого договору¹.

З огляду на наведене та враховуючи, що згідно проекту додатковий договір передбачає зміну певних умов раніше підписаного договору про організоване співробітництво (новий п. 4 ч. 1 ст. 1), пропонуємо відмовитись від визначення відповідного договору про приєднання до організованого співробітництва як додатку до договору.

2. Згідно з ч. 1 запропонованої нової ст. 9² Закону «додатковий договір про приєднання до організованого співробітництва *укладається в письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту відповідними сільськими, селищними, міськими радами*. Після підписання сторонами додаткового договору про приєднання до організованого співробітництва він стає невід'ємною частиною раніше укладеного договору про співробітництво». Вважаємо за доцільне уточнити у наведеному приписі, що проект договору має бути схвалений всіма сільськими, селищними, міськими радами, які раніше підписали договір про співробітництво до якого укладається додатковий договір. Варто також встановити правові наслідки у разі негативного рішення будь-якої зі згаданих рад щодо схвалення додаткового договору.

3. Відповідно до ч. 1 запропонованої нової ст. 9¹ Закону «ініціювання приєднання до організованого співробітництва, переговори про його здійснення, підготовка, громадське обговорення, схвалення проекту додаткового договору

¹ URL: https://biz.ligazakon.net/news/204543_vs-vdpovv-u-chomu-rznitsya-mzh-dodatkom-do-dogovoru-ta-dodatkovoyu-ugodoyu

про приєднання до організованого співробітництва здійснюються територіальною громадою, яка приєднується до організованого співробітництва, в порядку, передбаченому статтями 5-8 цього Закону». Одночасно у ч. 2 цієї статті передбачено, що «під час підготовки додаткового договору про приєднання до організованого співробітництва *можуть не застосовуватися* норми частини другої статті 6 цього Закону щодо необхідності проведення громадського обговорення отриманої пропозиції». Запропоноване уточнення щодо можливості непроведення громадського обговорення виглядає досить сумнівним. Адже у проекті не визначаються правові підстави прийняття відповідного рішення, що на практиці призводитиме до повного ігнорування проведення громадських слухань у відповідних випадках. Натомість, положення законодавчих актів не повинні, на наш погляд, визначати повноваження органів публічної влади, виконання яких не є обов'язковим для них.

Крім того, варто звернути увагу, що ні в приписах проекту, ні в чинних нормах Закону, до якого пропонуються зміни, а також Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко не визначаються правила проведення громадських обговорень як форми місцевої демократії. Отже, юридична мета та зміст відповідних дій місцевої влади при укладанні угод про співробітництво територіальних громад, зміст та обсяг прав учасників громадських обговорень є незрозумілими і потребують уточнення.

4. У проекті пропонується у новій частині 3 ст. 8 Закону передбачити, що *«засідання комісії, громадські обговорення пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва, приєднання до організованого співробітництва та громадські обговорення підготовленого комісією проекту договору про співробітництво, додаткового договору про приєднання до організованого співробітництва можуть проводитися дистанційно в режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційні засідання комісії, дистанційні громадські обговорення) за умови наявності технічної можливості»*. Разом з тим, правові підстави застосування дистанційної форми проведення відповідних заходів у проекті не визначаються, що дозволить їх організаторам вирішувати ці питання на власний розсуд, з чим не можна погодитись.

У запропонованій новій частині 3 ст. 8 Закону також передбачається, що *«порядок проведення дистанційних засідань комісії, дистанційних громадських обговорень визначається відповідним сільським, селищним, міським головою або особою, яка виконує його повноваження...»*. Зазначений підхід викликає заперечення, адже, по-перше, наділення зазначених посадових осіб повноваженнями щодо нормативно-правового регулювання питань місцевого

значення недостатньо узгоджується з їх правовим статусом. По-друге, діяльність відповідних комісій наразі регулюється положеннями Закону, у ст. 7 якого в принципі не передбачається можливості нормативного регулювання питань діяльності комісії на підзаконному рівні. Крім того, з тексту проекту не зрозуміло про якого саме сільського, селищного, міського голову або особу, яка виконує його повноваження, йдеться. Адже відповідні комісії є незалежними суб'єктами, склад яких «затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади - суб'єктів співробітництва»(ч. 1 ст. 7 Закону), жодний з місцевих голів (осіб, що виконують їх повноваження) не наділений окремою адміністративною владою по відношенню до відповідної комісії.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик. О. Мельник



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/271053 від 27.08.2021



624906