

**DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY**

*Special Adviser to the Government of Ukraine on Decentralisation*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Київ, 5 липня 2016 року

SAGUD-LPO (2016)3

**Висновок<sup>1</sup>**

**Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації  
щодо проекту Закону України**

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж  
районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад»**

---

<sup>1</sup> Цей документ відображає позицію Спеціального радника, що базується на стандартах Ради Європи та кращих європейських практиках, та не представляє офіційну позицію Ради Європи.

Голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування представив на розгляд Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад».

Цей законопроект змінює одне положення Земельного кодексу України і декілька положень Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Він має на меті розв'язання ситуації, в якій один муніципалітет хоче приєднатися до іншого (об'єданого) муніципалітету з іншого району. У цьому випадку, законопроект передбачає механізм, що містить пропозицію щодо зміни меж району, підготовлену обласною державною адміністрацією і направлену до Кабінету Міністрів та Центральної виборчої комісії для прийняття рішення про призначення місцевих виборів. Кабінет Міністрів в свою чергу звертається із пропозицією про зміни меж районів до Верховної Ради України.

### **1. Відповідність європейським стандартам**

Основними європейськими стандартами (і міжнародними зобов'язаннями) у цьому випадку є пункт 6 статті 4 і стаття 5 Європейської хартії місцевого самоврядування.

У пункті 6 статті 4 говориться: «У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином».

Пояснювальна доповідь до Хартії надає більш детальну інформацію щодо сфери цього зобов'язання: «[...]параграф 6 присвячений як цим питанням, так і тим, вирішення яких є поза межами компетенції органів місцевого самоврядування, але безпосередньо їх стосуються. В тексті передбачено, що спосіб та час проведення консультацій повинен визначатися таким чином, щоб органи місцевого самоврядування мали реальну можливість чинити вплив на результати вирішення питання, допускаючи при цьому, що проведенню консультацій можуть перешкодити надзвичайні обставини, наприклад необхідність термінового прийняття рішення. Такі консультації повинні проводитися безпосередньо з відповідним органом або органами влади, або, якщо справа стосується декількох органів місцевого самоврядування, через посередництво їх асоціацій».

«Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом».

У пояснювальній доповіді щодо статті 5 говориться: «Пропозиції щодо зміни їх кордонів, серед яких крайнім випадком є злиття з іншими громадами, у будь-якому разі мають першочергове значення для органів місцевого самоврядування та громадян, яким вони слугують. За умов, коли стосовно більшості країн вважається нереальним очікувати, щоб місцева громада отримала право вето щодо таких змін, важливим є проведення з нею прямих чи опосередкованих попередніх консультацій. Відповідну процедуру для таких консультацій, можливо, можуть запропонувати референдуми, але у ряді країн немає необхідної законодавчої бази для їх проведення. Там, де законодавство не передбачає обов'язковість референдуму, можуть бути застосовані інші форми консультацій».

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачає консультацій з районними радами в процесі об'єднання, оскільки не передбачалося, що об'єднання буде стосуватися безпосередньо районів. Це, очевидно, вже не так, коли внаслідок об'єднання необхідно змінювати межі району.

Що стосується відповідних районів, хоч їхня кількість, ймовірно, буде досить обмеженою, вплив на їхні межі буде достатньо серйозним, щоб вимагати їх безпосереднього залучення до консультацій відповідно до Європейської хартії.

***Тому, з метою виконання зобов'язань відповідно до Хартії рекомендується:***

***- Включити у законопроект окреме положення щодо консультацій з відповідними районними радами до того, як Кабінет Міністрів звернеться до Верховної Ради з пропозицією зміни меж відповідних районів.***

***- Надати можливість всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, зокрема, Українській асоціації районних та обласних рад, представити позицію щодо цього законопроекту.***

## **2. Доцільність зміни меж районів у процесі об'єднання органів місцевого самоврядування**

Процес об'єднання, безсумнівно, є дуже важким як з технічної, так і з політичної точки зору, але також і дуже важливим для успіху децентралізації в Україні. Децентралізація в Україні стосується головним чином передачі повноважень і ресурсів безпосередньо органам місцевого самоврядування, а не проміжним і регіональним (районним й обласним) органам влади. Також, цілком виправданим є рішення поставити інтереси громад щодо об'єднання з метою формування органів місцевого самоврядування, що

спроможні надавати високоякісні послуги громадянам, вище інтересів районів щодо збереження своїх меж.

Концепція децентралізації, прийнята 1 квітня 2014 року, також включає посилання на майбутнє об'єднання районів; дійсно, якщо процес муніципального об'єднання буде успішним, існуючі 490 районів будуть занадто малими, і їм також необхідно буде пройти процес територіальної консолідації. Це все означає, що межі районів не є незмінними. Можливим результатом процесу районної консолідації може бути зникнення впливу цього законопроекту (якщо відповідні райони об'єднуються, то нинішня межа між ними зникне).

Звичайно, не всі муніципальні об'єднання мають сенс. Муніципальне об'єднання повинно мати на меті досягнення функціональних результатів, що включають економію за рахунок масштабу й інтеграції зовнішніх факторів. Воно також іноді може керуватися питаннями ідентичності. Загалом, місцевим радам можна довірити вирішення питань щодо об'єднання чи не об'єднання в інтересах громад. Проте можуть існувати ситуації, коли таке об'єднання може призвести до небажаних результатів, таких як зміна етнічного складу, що призведе до можливих конфліктів, чи просто порушення місцевої економіки. У таких випадках процес може бути припинено органами центральної влади; Кабінету Міністрів слід безперешкодно здійснювати збір і оцінку будь-яких необхідних даних, перш, ніж вирішити, чи надавати до Верховної Ради пропозицію щодо зміни меж районів, чи ні. У свою чергу, Верховна Рада, ймовірно, візьме до уваги усі аргументи перед ухваленням рішення.

***Тому, в принципі, мета цього законопроекту вітається, оскільки має сприяти процесу муніципальної консолідації та децентралізації.***

### **3. Огляд сутності законопроекту**

Стосовно сутності законопроекту можна висловити декілька спостережень.

Перше є дуже технічним. Передбачається, що статтю 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» буде доповнено новими пунктами 10 і 11, але вони пронумеровані як 9 і 10 (що є правильним, тому як існуюча стаття 7 має 8 частин).

Друге є також технічним і може бути наслідком проблеми перекладу. В пункті 10, що має бути доданим до статті 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», говориться:

«Утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення та

територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста, зміни меж районів не потребує, крім випадку, коли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення та територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста, що увійшла до складу об'єднаної територіальної громади, розташовані на території різних районів».

З цього законопроекту про зміну меж, «коли територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжних районів, приєднується до об'єднаної територіальної громади», не ясно, яка цінність твердження, що об'єднання не спричиняє жодних змін районних меж, якщо тільки об'єднання не буде міжрайонним. Чи існують будь-які причини того, що у випадку, коли муніципалітети з одного ж самого району об'єднуються, надійде потенційний запит про зміну меж району? З іншого боку, якщо процес об'єднання буде успішним, існуватиме юридичний тиск щодо зміни меж районів (з метою їхнього об'єднання), щоб привести їх у відповідність до нової територіальної структури і Концепції децентралізації, прийнятої Урядом 1 квітня 2014 року. Слід пояснити причину включення такого положення.

Третій коментар стосується доцільності положення щодо того, що «обласна державна адміністрація звертається з пропозицією до Кабінету Міністрів [...], а також до Центральної виборчої комісії щодо прийняття рішення про призначення перших виборів депутатів [...], у випадку, коли територіальна громада (територіальні громади), що розташована на території суміжного району, погодилася на об'єднання територіальної громади». Зрозуміло (і це підтверджено в законопроекті «Про засади адміністративно - територіального устрою України»), що межі району мають співпадати з межами громади: орган місцевого самоврядування не може перекривати межі району, а також не може розташовуватися в більш ніж одному районі. Тож рішення про транс-районне об'єднання юридично пов'язане з рішенням щодо змін меж району. В момент коли обласна державна адміністрація звертатиметься з пропозицією до Кабінету Міністрів, таке рішення ще має бути схвалене Кабінетом Міністрів та Верховною Радою, тому воно все ще невизначене і може затягнутись в часі. Тому, звернення з пропозицією до Центральної виборчої комісії про призначення виборів виглядає дуже передчасним.

Четвертий коментар стосується пропозиції доповнити пунктом 13 статтю 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», в якій говориться, що «персональний склад відповідних районних рад з цієї підстави не змінюється». Ясно, чому автори не бажають спричиняти організацію нових виборів до відповідних районних рад, але два питання витікають з цього положення:

- По-перше, загальну кількість членів районних рад статтю 16 Закону «Про місцеві вибори» встановлено за категоріями в залежності від чисельності виборців. Цілоком

можливо, що через зміну меж районів після транс-районного муніципального об'єднання, чисельність населення в одному чи обох районах підпаде під іншу категорію. Якщо організація виборів відповідно до нової категорії чисельності виборців є небажаною (що є зрозумілим через збільшення кількості місцевих виборів, викликане процесом об'єднання), тоді необхідно вносити зміни в статтю 16 Закону «Про місцеві вибори», а не в статтю 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

- У будь-якому випадку, законодавче положення щодо кількості членів районних рад після змін меж району в результаті транс-районного муніципального об'єднання, має бути перехідним та діяти до наступних чергових виборів до місцевих органів влади. Після перших чергових виборів до місцевих органів влади кількість депутатів усіх районних рад має відповідати категоріям кількості виборців, як передбачено статтею 16 Закону «Про місцеві вибори».

П'ятий і останній коментар стосується фінансових наслідків зміни меж районів. Передбачається, що районні ради мають передати «бюджетні установи» (маючи на увазі, ймовірно, установи, що фінансуються з районного бюджету та цільові кошти на їх утримання) і власність, розташовану на території, яку вони «втрачають», до районів, що «отримують» ту нову територію, але будуть продовжувати їх фінансувати, доки не закінчено процес передачі.

Проте, не ясно, якими будуть фактичні бюджетні рішення для цих двох районів щодо джерел фінансування, які цільово не закріплені за установами, що передаватимуться. Така «передача» території і населення з одного району до іншого вплине як на фіскальну базу цих двох районів, так і на їхні річні бюджети, деякі з яких залежать не від наявності «бюджетних установ», а від території та населення. Як це має обчислюватися? Від завершення процесу передачі (пропорційно часу), що видається більш справедливим, або від початку наступного бюджетного року, що є простішим.

#### **4. Проблеми законодавчої послідовності**

З одного боку, цей законопроект переглядає головним чином Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Він є не єдиним законопроектом, що пропонує внесення змін в цю важливу частину законодавства; існує інша законодавча ініціатива (щодо якої Спеціальний радник Уряду України також надав висновок) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)».

З іншого боку, цей законопроект направлений на забезпечення процедури зміни меж району у дуже особливій ситуації, тобто у випадку транс-районного об'єднання органів

місцевого самоврядування. Це – конкретна ситуація з загального процесу (зміни меж районів), що в цілому розглядається в іншому важливому законопроекті, підготовленому Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, «Про засади адміністративно - територіального устрою України» (щодо якого Рада Європи також надала висновок).

Було б корисним дослідити співвідношення між цими трьома законопроектами. Ймовірно, що цей законопроект міг бути інтегрованим як особлива ситуація загальної процедури зміни меж району, передбачених у законопроекті «Про засади адміністративно - територіального устрою України».

Звісно, цілком можливо, що інші два законопроекти не буде прийнято або, що невідкладність потреби у зміні меж районів у процесі муніципального об'єднання є такою, що не можна чекати на прийняття більш комплексного (та складного) закону, як от, законопроект «Про засади адміністративно - територіального устрою України». Якщо це так, то Пояснювальна записка має окреслити причини невідкладності та/або специфіки законопроекту, що розглядається в цьому Висновку.

## **Висновки**

В цілому, законопроект може бути підтримано; інтереси органів місцевого самоврядування щодо об'єднання мають звичайно переважати над інтересами районів зберегти свою територію, особливо в контексті можливої майбутньої територіальної консолідації районів.

Проте, рекомендується, щоб декілька питань, які головним чином стосуються Закону «Про місцеві вибори» та бюджетних наслідків змін меж районів, мають бути вирішені краще.

Якщо цього ще не було зроблено, рекомендується надати можливість всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, зокрема, Українській асоціації районних та обласних рад, представити позицію щодо цього законопроекту.

Також, рекомендується включити зобов'язання для Кабінету Міністрів проводити консультації з відповідними районними радами перед тим, як звертатися до Верховної Ради з пропозицією щодо змін їх меж.

Також рекомендується удосконалити Пояснювальну записку; записка може містити детальне обґрунтування і тлумачення мети різних положень (можливо, відповідаючи на п'ять питань, що містяться в цьому Висновку) і має також описати зв'язок з іншими подібними законодавчими ініціативами (особливо із проектом Закону «Про засади

адміністративно - територіального устрою України»), щоб гарантувати законодавчу послідовність і простоту.

Також, ефективніше з точки зору організації роботи, було б мати більше ясності щодо загального процесу територіальної консолідації районів до прийняття цього законопроекту.