

DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY

Special Adviser to the Government of Ukraine on Decentralisation

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

м. Київ, 11 липня 2016 року

SAGUD-LPO (2016)4

Висновок¹
Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законів України
щодо функціонування районних рад»

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

На розгляд Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації Головою Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування було подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад».

Законопроектом передбачається внесення змін до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори». Його метою є вирішення ситуації (яка вже склалася), коли в одному районі об'єдналися всі муніципалітети, і в результаті цього на одній території виникло два представницьких органи у вигляді рад – муніципальної і районної. У цьому разі законопроектом передбачена ліквідація районної ради, а рада територіальної громади стає її правонаступницею.

1. Відповідність європейським стандартам

Головним стандартом у цьому випадку є параграф 6 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування «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».

У Пояснювальній доповіді до Хартії міститься більш детальна інформація щодо застосування 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 проводитись безпосередньо з відповідним органом або органами влади, або, якщо справа стосується декількох органів місцевого самоврядування, через посередництво їх асоціацій».

Очевидним є той факт, що Закон не повинен містити окремих положень щодо проведення консультації з органами місцевого самоврядування базового та районного рівня, яких він стосується; такі консультації набули б формального вигляду, оскільки Законом вже передбачено вирішення цього питання, а органи місцевого самоврядування не «мали реальну можливість чинити вплив».

Дія цього законопроекту у разі його прийняття розповсюдилась би лише на невелику кількість органів місцевого самоврядування базового та районного рівня, але вплив був би доволі серйозним, що потребувало б, відповідно до положень Хартії, проведення попередніх консультацій з асоціаціями, які їх представляють.

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

2. Конституційність Проекту Закону

Деякі формулювання у проекті закону (наприклад, «ліквідація районних рад») може викликати питання щодо конституційності. Районні ради згадуються у трьох різних статтях Конституції України. «Ліквідація» районних рад малоімовірно стане частим випадком (станом на сьогодні існує 490 районів, а очікувана кількість об'єднаних територіальних громад перевищує 1500), а отже, не призведе до зникнення проміжного рівня місцевого самоврядування, передбаченого Конституцією. Незалежно від того, чи суперечливою у питанні порушення Конституції є відсутність окремих районних рад у декількох окремих випадках (тут можна згадати ситуацію з містами обласного значення), лише Конституційний Суд може надати вичерпну відповідь.

Проте такої проблеми не повинно виникнути у випадку вибору іншого формулювання. Адже насправді районні ради не зникнуть; єдина різниця полягає у тому, що одна і та сама рада виконуватиме як місцеві, так і районні повноваження. Ситуація, за якої місцева рада одночасно виконує функції ради наступного рівня, зустрічається в Європі дуже часто і зазвичай не викликає жодних конкретних суперечностей на предмет конституційності. Така ситуація часто зустрічається у містах-столицях або інших дуже великих містах.

Найбільш відомими випадками є міста-держави Берлін, Гамбург і Відень. Це не означає, що районні (або у випадку з Берліном, Гамбургом чи Віднем - державні) ради або парламенти перестають існувати, просто це є та сама обрана рада (або парламент), що виконує функції районної (або державної) та місцевої ради (або парламенту).

У Берліні міською та державною радою / парламентом є Палата Представників (*Abgeordnetenhaus*). Виконавчим органом у Берліні є Сенат (*Senat von Berlin*), що складається з Правлячого бургомистра (*Regierender Bürgermeister*) і восьми сенаторів, які обіймають посади міністрів, один з яких має офіційний титул «Бургомистра» (*Bürgermeister*), будучи заступником Правлячого бургомистра. Майже аналогічною є ситуація у Гамбурзі, де Парламент одночасно є міською радою, мер – міністром-президентом, а Сенат є виконавчим органом як для міста, так і для держави. Місто Відень одночасно є містом та однією з федеральних земель Австрії (*Bundesländer*). 100 членів Віденської міської ради одночасно є членами парламенту землі Відня, а виконавчий орган, Сенат міста Відня, складається з мера та членів міської ради (в кількості 9–15 осіб).

Але така ситуація, де місто також має регіональний статус (або статус самоврядування середнього рівня), може бути не лише у федеральних землях, наприклад як у Німеччині

або Австрії. Зазвичай це стосується (без обов'язкового зазначення у Конституції) столиць у таких країнах, як Чехія, Хорватія, Латвія та Норвегія².

Тому рекомендовано дещо переглянути формулювання по тексту аби прояснити, що райони та районні органи влади не зникнуть, а одні й ті самі ради одночасно виконуватимуть функції місцевої та районної рад.

Насправді, у випадку, коли така рада виконує дві різні функції, кращим варіантом було б розділення місцевих та районних справ (зокрема майнових питань та питань бюджету), а також чітке визначення сфери впливу в рамках цих двох функцій. Це спростить передачу районних повноважень новим і більшим районним радам у випадку об'єднання районів (процесу, який ще не розпочався, проте який передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої 1 квітня 2014 року).

Доцільність об'єднання районних та місцевих рад

За проведення процесу об'єднання належним чином доступність публічних послуг не повинна знизитись. Насправді, має відбутись навпаки. Якщо центри з надання адміністративних послуг (і *старости*) залишаються у населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаних громад, як це планується в Україні, це насправді може підвищити доступність публічних послуг, оскільки такі центри (зазвичай розташовані у приміщеннях колишніх органів місцевого самоврядування) можуть запропонувати громадянам не лише старі, а й нові послуги, що повинні надаватися відповідно до статусу «спроможної громади».

Аналогічна ситуація виникає в разі об'єднання органів місцевої і районної влади: такі наближені центри єдиного вікна можуть запропонувати громадянам однаковий доступ не тільки до всіх муніципальних, а й до районних послуг, тим самим роблячи владу ближчою до населення.

Співіснування двох різних обраних рад на одній території, одна з яких займається місцевими, а інша районними питаннями, може також призвести до неефективного використання коштів, поганого розподілу повноважень та можливих конфліктів між ними, крім того, може заплутувати населення.

Тому рекомендовано збереження лише однієї представницької ради з повноваженнями місцевої і районної, якщо територія об'єднаної громади відповідає території району.

² Статус міст-столиць, Конгрес місцевих і регіональних влад, 14-те пленарне засідання, 4 травня 2007 року.

Єдине питання доцільності цього кроку полягає у термінах. Районні ради були обрані лише вісім місяців тому, отже, їхня ліквідація може зустріти супротив. Чи не простіше у тих небагатьох випадках, коли територія району відповідає території об'єднаної територіальної громади, залишити районні ради до наступних виборів? У такому разі під час наступних чергових місцевих виборів необхідно було б обрати лише одну раду в районі, яка б займалася як місцевими, так і районними питаннями. У той же час, якщо процес об'єднання районів відбувається до наступних місцевих виборів, такий крок може стати несвоєчасним, оскільки через просте об'єднання територія районів може стати ще більшою і відрізнятись від території об'єднаної територіальної громади.

Висновки

По суті, проект закону можна підтримати; утримання лише однієї представницької ради для вирішення як місцевих, так і районних питань, якщо територія об'єднаної територіальної громади повністю відповідає території району, призведе до економії масштабу, узгодженості та чіткості дій структур публічної адміністрації.

Крім того, рекомендовано дещо змінити формулювання задля уникнення можливих суперечностей на предмет конституційності та розуміння; цей крок не призведе до зникнення районних органів влади, просто єдина обрана рада буде здійснювати як місцеві, так і районні повноваження на одній і тій самій території.

Рекомендовано, якщо цього ще не було зроблено, надати можливість всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, зокрема, Українській асоціації районних та обласних рад, представити позицію щодо цього законопроекту з метою виконання зобов'язань, взятих на себе Україною відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

До того ж варто розглянути питання, чи переваги мати єдину раду до наступних чергових виборів переважають можливі політичні витрати на цій території, а також потенційний супротив розпуску районних рад, що були обрані лише нещодавно, чи все ж таки цей крок може почекати до наступних чергових місцевих виборів.