



**Centre of Expertise
For Local Government Reform**



м. Страсбург, 7 червня 2018 року
CELGR/LEX(2018)4

**Висновок щодо проекту Закону України
«Про засади
адміністративно-територіального
устрою України»**

I. Вступ

Голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування звернувся¹ до Ради Європи з запитом надати правовий висновок щодо проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Цей висновок було підготовлено експертами Ради Європи в рамках імплементації Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС)

ЄХМС залишає повну свободу кожній державі-члену щодо визначення у власній Конституції або законодавстві кількості адміністративних рівнів, розподілу територіальних державних послуг та суб'єктів самоврядування, їхнього розміру тощо. Отже вона не створює зобов'язань щодо кількості територіальних структур, їхньої зміни та класифікації.

Основні положення (та зобов'язання) ЄХМС, застосовні до цього Закону, можна знайти в статтях 4 та 5 цього Хартії

Стаття 4 (пункт 3), що стосується принципу субсидіарності, викладена таким чином: *«Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.»*

Ця стаття надає керівні принципи, що потребують методологічної процедури з урахуванням раціональності Трикутника узгодженості структур органів місцевого самоврядування (див. Додаток 1). Це важливо, оскільки такий процес гарантує більшу ефективність органів місцевого самоврядування, краще надання населенню послуг та зміцнення демократії.

Стаття 5, яка стосується територіальних кордонів органів місцевого самоврядування, викладена таким чином: *«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.»*

Ця стаття є однозначною для розуміння, а її дотримання – обов'язковим. З'ясування думки має важливе значення, оскільки зміна територіальних кордонів змінює політичну спільноту громадян, яка є реальним носій права та повноважень самоврядування.

¹ Лист від пана Власенка від 16 березня 2018 року № 04-14/13-761

З'ясування думки – це також спосіб заохотити до демократичної участі та зробити процедуру прозорішою. Воно також сприяє підвищенню обізнаності й розуміння процесу та може допомогти досягти консенсусу. Це зобов'язання враховано у Законі.

II. Загальні зауваження

Як зазначено у преамбулі до законопроекту, він визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Закон є частиною ширшої та амбітнішої програми покращення якості територіального управління, аби зробити його раціональнішим та ефективнішим, а також забезпечити ретельніше дотримання принципів ЄХМС, яка має вищу силу за звичайні закони.

Найважливішою реформою, ухваленою останнім часом, є реформа, що консолідує перший рівень територіального управління в Україні (об'єднання громад), створення крупніших органів місцевого самоврядування, більш пристосованих до економіки та соціальних реалій сьогодення.

В Україні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування співіснують на одному рівні (району чи області). Єдиною вимогою ЄХМС є те, що місцеве самоврядування має повністю відповідати її положенням та не мати виконавчого органу, безпосередньо підпорядкованого центральним органам влади. Проте така реформа є неможливою без внесення змін до Конституції. Отже адміністративно-територіальні одиниці, на які розповсюджується дія цього закону, інколи можуть підпорядковуватися лише органам місцевого самоврядування, іноді – державним органам, а іноді – обом². Дія ЄХМС не поширюється на райони, підпорядковані виключно державним органам.

Це безпосереднім чином впливає на мету Закону: на певній географічній території існуватиме два різних органи влади. Розмір та інші характеристики/ознаки території мають відповідати обом органам влади; їхні функції та повноваження мають бути визначеними, аби відповідати розміру території.

Попередні дослідження та досвід в Україні продемонстрували, що трьома основними перешкодами для розвитку потужних органів місцевого самоврядування є розмір громад, недостатня компетентність і брак ресурсів. Також часто ставиться питання спроможності, але ймовірно, що в світлі передбаченої реформи служби в органах місцевого самоврядування та реформи системи навчання цю проблему, поряд із

² Частина перша статті 5: «Адміністративно-територіальна одиниця — це частина території... що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування».

іншими, буде вирішено. Таким чином, територіальна консолідація стала ключовим попереднім кроком до посилення місцевого самоврядування в Україні.

Отже територіальна консолідація – це безумовний попередній крок до посилення місцевого самоврядування. Уряд і Верховна Рада, вагаючись між співпрацею чи об'єднанням громадам, вирішили, що найкращим рішенням буде саме об'єднання. На сьогодні воно позитивно впроваджується в Україні, опосередковано, але системно впливаючи на наявну територіальну структуру, особливо на райони, які не можуть складатись із занадто малої кількості громад. Це породжує альтернативні запитання: потрібно або ліквідувати райони і передавати їхні повноваження громадам чи, в деяких випадках, – областям, або змінювати межі районів шляхом їхнього об'єднання, що може стати проблемою з огляду на розмір області.

Може виникнути «ефект доміно». Територіальні межі мають розглядатися не тільки в їхньому географічному вимірі, а і з погляду їхньої політичної функції, пов'язаної з цілями чи компетенціями територіальних органів влади. Саме в цьому полягає значення принципу субсидіарності (ЄХМС, стаття 4, пункт 3). Розмір та форма територіальних одиниць мають відповідати компетенціям, що будуть реалізовані на цьому рівні.

Тому пропозицію пропонується викласти таким чином:

“Розмір населення та географічні межі адміністративно-територіальної одиниці мають встановлюватися з огляду функції, які потрібно реалізувати органам влади на цьому рівні відповідно до принципу субсидіарності.”

Територіальне управління – це складна система. Її сталість та ефективність суттєво залежать від узгодженості її компонентів (див. в додатку рисунок «Трикутник узгодженості структур органів місцевого самоврядування»). Кожен компонент важливий, але ключовим є їхнє збалансоване поєднання. Їхня поступова розбудова є завданням територіальної реформи в Україні.

Закон зберігає традиційні категорії адміністративно-територіальних одиниць; корисною може бути певна раціоналізація

Краще було б провести обговорення цього Закону після внесення змін до Конституції, що зараз визначає адміністративно-територіальні одиниці. В Україні існує складний перелік понять, що переважно ґрунтується на географічних міркуваннях та нечітких інституційних і правових ознаках. Це, зокрема, стосується першого територіального рівня: населеного пункту, селища, села, міста, міських та сільських населених пунктів. Їхнє логічне обґрунтування здатне змінити як характер територіальних одиниць (повне місцеве самоврядування, райони, що перебувають в управлінні державою, паралельне врядування), так і завдання, що стоять перед ними, чи їхні повноваження. Проте оскільки, судячи з усього, існує відносний консенсус щодо цього проекту Закону, рекомендується не зосереджуватися занадто на цьому питанні. Що стосується його реалізації, пріоритет має бути наданий територіальним одиницям, які, безумовно,

будуть збережені в майбутньому, тобто містам, областям тощо. Для районів такий проект Закону вже існує.

Можна запропонувати дещо спростити в цьому Законі поняття територіальної організації, встановивши раціональний зв'язок між юридичними суб'єктами та їхньою територіальною основою, а також відмовившись від понять, користі від яких мало. Проте конституційні наслідки такого спрощення слід розглянути окремо.

Відмінність між населеними та ненаселеними пунктами видається одним з понять, користі від якого небагато. Будь-яка *адміністративно-територіальна* одиниця має населення; вона створюється для управління людьми і не є порожнім простором; щоб стати відповідальною владою, їй потрібні люди. Територія, яку заборонено заселяти з безпекових та санітарних причин, може бути приєднана до заселеної або існувати як виняток із дуже особливим статусом, що регулюється окремим законодавством³. Але її існування не має ускладнювати основні принципи та поняття та не виправдовує загального поділу між населеними та ненаселеними пунктами.

Аналогічне зауваження можна зробити щодо «тимчасових поселень». Це місця, що мають тимчасовий спеціальний режим, але їх не варто розглядати як адміністративні структури, що належать до загального територіального устрою. Порядок зміни статусу тимчасового поселення з віднесенням до категорії села, що означає його перетворення у постійну структуру, передбачений статтею 19 проекту Закону. Здається, що тимчасове поселення може бути лише попереднім етапом у створенні нового села. Ймовірно, таке поселення буде порівняно невеликого розміру; незрозуміло, чи існує реальна потреба в дотриманні всіх цих процедур, щоб зрештою створити село, яке не має відповідних розмірів, тоді як тепер зусилля спрямовують на об'єднання наявних громад.

Як і в більшості європейських країн, перший рівень територіального управління слід розглядати як об'єднану категорію «громади» з підкатегоріями міських (міста) та селищних (сільських) громад. Після цього буде набагато простіше сформулювати керівні принципи у вирішенні питань територіального поділу. Правова концепція поселень створює додаткову складність. Їхня географічна специфіка – суміш сільськогосподарської та промислової діяльності; але насправді поселення може бути досить схожим на велике село чи невелике місто. Така класифікація мала певний сенс під час централізованого планування, проте в майбутньому користі вона принести не може. Так чи інакше, економічна та демографічна сутність українських територій протягом останніх 20 років зазнала докорінних змін.

З огляду на їхній розмір, «селища» можна класифікувати як міські чи сільські громади. Якщо відмовитися від цієї категорії неможливо (зокрема з конституційних міркувань),

³ Це, зокрема, згадується у частині третій статті 11 проекту Закону.

то методологія визначення периметрів та меж має бути такою ж, як у разі міста або села, щоб дозволити в майбутньому внести селища в одну з цих категорій.

Роль Верховної Ради

Надане парламенту (*Верховній Раді*) право ухвалювати рішення з багатьох питань, що регламентуються законодавством, не часто трапляється у порівняльній політології. Такі рішення – здебільшого компетенція виконавчої та адміністративної влади. Вони мусять об'єднувати дві цілі: стабільність та гнучкість. З одного боку, територіальні структури створювалися протягом тривалого часу; вони мають залишатися стабільними та не залежати від суто політичних або електоральних причин, які часто змінюються. З іншого боку, зміни різного ступеня важливості можуть знадобитися в низці адміністративних районів, які існують у такій великій країні, як Україна. Попри те, що процедури пропонують надійні гарантії, вони не мають бути занадто складними чи відкладатися на тривалий строк.

Надавши вирішальну роль Верховній Раді, автори проекту Закону мають на меті створити гарантію публічних дебатів, прозорості та політичної плюралістичності. Але можна дискутувати щодо доцільності надання таких повноважень Верховній Раді, яка не є найпридатніша інституція для обговорення таких питань і чий порядок денний мають займати більш важливі проблеми. Незрозуміло, чому *Верховна Рада* повинна ухвалювати рішення про зміну меж міста (стаття 18), про віднесення населеного пункту до категорії міст (стаття 21) або про найменування населеного пункту (частина 7 статті 22).

Якщо Верховна Рада має вирішальне слово з цього питання, а народні депутати можуть змінювати чи відхиляти обговорювану пропозицію, це може спровокувати загальнонаціональні політичні дебати на теми, які не повинні перебувати в площині політики на такому рівні і для яких на місцевому або регіональному рівні був знайдений компроміс. Якщо Верховна Рада розглядається за своєрідного «нотаріуса», що засвідчує компроміси, досягнуті іншими органами влади, це створюватиме непотрібні затримки та надмірне навантаження.

У більшості країн таке рішення ухвалюється органами виконавчої влади на національному рівні (розпорядженням уряду) або на регіональному рівні (розпорядженням губернатора, префекта чи іншого представника центральної влади). Потім гарантії проходять процедуру консультацій з безпосередньо заінтересованими громадянами або радами, із зобов'язанням провести дослідження та напрацювати достатню документацію для обґрунтування остаточного рішення. Угода про нові суб'єкти чи межі вироблятиметься між місцевими та регіональними суб'єктами та пізніше може ухвалюватися центральними органами, якщо вони не мають суттєвих заперечень. Проект Закону вимагає проводити консультацій та дослідження, а ухвалення рішення може бути покладене на органи виконавчої влади; таке рішення може оскаржуватися в судах, що, ймовірно, не може застосовуватися до рішень Верховної Ради. Якими можуть бути причини у *Верховній Раді* змінювати чи відхиляти

пропозиції, що користуються широкою підтримкою місцевих лідерів та (або) населення?

Критерії визначення меж та периметрів територіальних одиниць

Проект Закону доволі деталізований, що ускладнює ознайомлення з ним та його розуміння, зокрема особами, що мають його виконувати на практиці, а також громадянами, яким слід стежити за цим процесом. У Законі можна сформулювати більш чітке стратегічне бачення кожної структури, після чого – пояснити методологію процедури.

Велика кількість критеріїв у визначенні розміру нової адміністративно-територіальної одиниці чи проведення нових меж може заважати практичним діям. Їхнє правове значення часто незначне, отже вони не можуть становити підставу для звернення до Суду з метою оскарження рішень. Практичне значення цих критеріїв також інколи викликає сумніви. Що розуміється під «соціально-культурною інфраструктурою», яка має бути в кожному суб'єкті? У разі її відсутності, створення нового чи більшого суб'єкта може становити умову її розвитку.

Чим більше критеріїв наведено в законі, тим меншою є їхня практична значимість. Закон може визначити певну ієрархію критеріїв та встановлювати щодо конкретної адміністративно-територіальної одиниці два-три основні критерії, безпосередньо пов'язані з політичною, економічною або культурною роллю, яку має відігравати ця одиниця.

Прикладом є стаття 5, в якій можна поставити під сумнів визначення «адміністративного центру»; крім того, незрозуміло, якою саме буде вимога до сільської місцевості з розосередженим населенням. Пункт 2 частини другої передбачає наявність засобів, які створюють для місцевої влади спроможність «здійснювати визначені законом повноваження у повному обсязі»; виникає питання, яким чином можна оцінити такі засоби? Невже на бідних територіях будуть відсутні адміністративні структури? Умова щодо «наявності соціально-культурної інфраструктури» також є проблематичною.

Статтю 14 про утворення громад можна скоротити. Деякі її положення мають загальний характер, і їх важко оцінити, крім того, їхня корисність незначна. Дивною видається частина третя, у якій зазначено, що у разі недостатньої кількості об'єктів та інфраструктури, їхнє створення та фінансування здійснюється з державного бюджету. Чи можуть у звичайному законі міститися такі обіцянки? Чи означає це, що наявні села, яким бракує належної інфраструктури та засобів комунікації, можуть сподіватися отримати їх у короткостроковій перспективі?

Адміністративно-територіальні одиниці створюються, аби ефективно виконувати суспільні задачі, надавати колективні послуги, створювати конкретні об'єкти та інфраструктуру і управляти ними. Цілі кожної адміністративно-територіальної одиниці мають бути більш виражені та скопійовані з закону про місцеве самоврядування.

Статті, що стосуються кожної категорії (громада у статті 7, район у статті 8 та область у статті 10), містять загальні визначення, які потребують правових формулювань. Кожен територіальний рівень відіграє важливу роль у загальній суспільній системі; це має становити основу під час визначення його розмірів і меж (периметра). Перелік основних функцій, що мають виконуватися, слід використовувати для того, аби визначити, які обмеження та вимоги слід розглядати в пріоритетному порядку. Потрібно також звернути увагу на історичні, соціологічні, культурні або мовні дані. Вони перелічені та описані в законі, але засадничою є саме функціональна сторона територіальних поділів.

Структури та фінанси

Посилення місцевого самоврядування потребує додаткових фінансових і людських ресурсів. Невеликі територіальні одиниці загалом не мають достатньої фіскальної спроможності. Національні механізми вирівнювання не можуть заповнити прогалини та забезпечити ефективну фінансову автономію. Фіскальними ресурсами та процедурами вирівнювання легше керувати, коли адміністративні території є більшими і коли кількість одиниць місцевого самоврядування зменшується. Економічна сутність території є важливий чинник, а орієнтиром у визначенні нових периметрів має бути наявність території із власним економічним багатством, яке надає їм певну автономію.

Замість регламентації того, що території, які на сьогодні не мають достатніх ресурсів, можуть стати місцевими одиницями самоврядування, Закон, міг би передбачити як орієнтир те, що попередні дослідження мають звертати увагу на фінансові питання і на те, що територіальна одиниця повинна мати, наскільки це можливо, низькі податки на своїй території та умови, що дозволяють легко обчислювати державні субвенції.

Структури та врядування

Органи політичної влади, обрані в місцевому самоврядуванні, повинні мати підтримку населення та належним чином сприйматися громадянами, включно з тими, хто не голосував за них. Цей результат простіше отримати, коли населення території відчуває свою приналежність до однієї «громади» і має спільну «ідентичність». Це слід брати до уваги, створюючи межі політичного та адміністративного району. Ідея згадується у частині третій статті 2, але вона може бути сформульована таким чином, щоб підкреслити важливість цього чинника.

III. Спостереження щодо окремих питань

Стаття 2 Засади адміністративно-територіального устрою України

Принцип, що вся територія України охоплюється різними категоріями адміністративно-територіальних одиниць, відображений у положенні про те, що адміністративно-територіальний устрій ґрунтується на засадах *«повсюдності юрисдикції виконавчої*

влади та місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених цим Законом»; така згадка є дуже важливим і позитивним розвитком. Корисним для місцевого самоврядування є той факт, що жодна територія не залишається за межами області, району чи громади, окрім випадків, чітко передбачених спеціальними законами.

Принцип гармонії: поняття «гармонії» може бути замінено поняттям «солідарності», яке об'єднує території або населення різних рівнів розвитку та багатства.

Положення **частини шостої статті 13** видається зайвим, оскільки воно повторюється в попередніх статтях. Низка згаданих умов або критеріїв мають слабе правове значення, а їхня доцільність сумнівна, наприклад умова щодо здатності здійснювати визначені законом повноваження (пункт 1) або щодо «комплексу об'єктів» (пункт 4).

Виникає запитання – як можна буде оцінити вплив зміни адміністративно-територіального устрою на міжбюджетні трансферти з державного бюджету? Якщо зміна адміністративно-територіального устрою має достатні об'єктивні обґрунтування, цей результат не має бути підставою для відхилення пропозиції. Чи це положення спрямоване на запобігання шахрайству, коли складна процедура зміни адміністративно-територіального устрою здійснюється лише для отримання додаткових грантів? Виправдані зміни (об'єднання, зміна статусу з села на міста тощо) можуть мати фінансовий вплив, який може розглядатися за стимул до здійснення реформи. Таким чином, закон не має створювати механізм вето; у ньому можна зазначити, що слід оцінювати вплив реформи на місцеві бюджети та на міжбюджетні трансферти з державного бюджету, а один з елементів слід враховувати під час ухвалення остаточного рішення.

У **частині сьомій статті 15** розмежування між процедурами, ініційованими урядом, та процедурами, ініційованими органами місцевого самоврядування, не виправдане та порушує рівноправність між органами місцевого самоврядування. У першому випадку витрати оплачуються з державного бюджету; у другому – покриваються коштом відповідних місцевих бюджетів. Це може призвести до політичного маніпулювання, оскільки уряд може вирішити взяти на себе ініціативу (і платити) у певних випадках, не роблячи цього в інших.

Пропонується розглянути питання про включення такого положення:

«у разі ініціювання процесу органом місцевого самоврядування, відповідна угода укладається з урядом, яка встановлює порядок розподілу витрат між державним і місцевими бюджетами; частка держави не може бути меншою за X% від загальної вартості».

У **частині другій статті 18** пропозиція про зміну меж міста має ґрунтуватися на містобудівній документації. Але місто не може ухвалити документи, що застосовуються до територій, розташованих поза його межами. Чи слід у законі передбачати «перспективні містобудівні документи»?

У частині п'ятій статті 18 зазначається, що Кабінет Міністрів може підтримати або відхилити пропозицію міста. Чи означає це, що він може лише сказати «так» чи «ні», не маючи при цьому можливості докладно обговорити пропозицію навіть у випадку погодження з принципом змін? Уряд може мати свої причини або пріоритети: безпека, оборона, загальнонаціональна транспортна система, охорона довкілля тощо. Під час переговорів із представниками міст можна було б винайти компроміс, здатний стати новою пропозицією до Верховної Ради; або ж можна подати дві пропозиції – одну від Кабміну і одну від міста.

Кабінету Міністрів, Верховній Раді або обласній раді надається шестимісячний строк для формулювання відповіді на звернення про внесення змін. З огляду на те, що ці органи мають затверджувати загальний висновок, схвалення чи заперечення, цей строк можна скоротити. Процедурам не слід бути занадто довгими. Доцільніше було б встановити тримісячний строк. У проекті Закону можна зазначити, що коли відповідна установа вимагає додаткової інформації, цей строк подовжується на три місяці після отримання відповіді.

Завдання, описані в Законі, потребують ретельного вивчення з метою визначення «територіального оптимуму». Виникає запитання: хто буде за це відповідати і фінансувати? У проекті є положення, що чітко вказують на джерела фінансування. Є потреба в залученні професійних експертів у галузі різних суспільних наук (географія, регіональна економіка, соціологія, демографія, статистика, право тощо). Це можна робити в кожному конкретному випадку, наймаючи експертів або консалтингову компанію за контрактом. Розмір витрат може мати значення. Можливе рішення, аби прискорити процедури, – забезпечення загальнонаціонального фінансування цих завдань та (або) створення загальнонаціональної служби при міністерстві чи незалежної інституції з окремою спеціалізацією.

Територіальні зміни мають **правові наслідки** для властивостей територіальних одиниць, їхнього бюджету та податків, наявних послуг тощо. «Розділ IV. Прикінцеві та перехідні положення» стосується цього питання. Європейський Союз не планує проводити поглиблене вивчення всіх законодавчих актів, щоб забезпечувати узгодженість законодавства та мати впевненість в тому, що національні експерти звернули на це увагу. Це дозволить швидко імплементацію нових структур, не чекаючи на ухвалення додаткових законів з положеннями, що стосуються цих питань.

IV. Висновки:

В цілому, Рада Європи підтримує цей законопроект. Вона високо оцінює той факт, що у ньому визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою, і дерогація якого допускається лише в межах конкретного та обґрунтованого законодавства) та основні механізми його зміни.

Найкращим рішенням було б ухвалення цього закону після внесення змін до Конституції щодо децентралізації; але оскільки їхнє затвердження в найближчому майбутньому не передбачається, слід сподіватися, що цей закон все ж таки буде ухвалений і він почне діяти в рамках чинної Конституції.

Закон особливо не суперечить європейським стандартам та міжнародним зобов'язанням України, особливо Європейській хартії місцевого самоврядування.

Проте деякі частини закону надто загальні й декларативні та мають дуже обмежені правові наслідки, що може ускладнювати ознайомлення з ними та їхнє розуміння тими, хто має їх реалізувати. Нагально рекомендується докласти додаткових зусиль до спрощення та скорочення положень Закону.

Якщо порівняти з ситуацією в інших країнах, поточний проект закону покладає на Верховну Раду дуже важливу та велику роль у прийнятті більшості рішень (навіть досить незначних) щодо реформи адміністративно-територіального устрою України. Попри те, що це допомагає створити відкритий, прозорий і всеохоплюючий процес ухвалення рішень, зважаючи на більшість законних інтересів, це також може викликати два можливі ризики: з одного боку, це може покласти на Верховну Раду надмірний тягар; з другого боку, це може перетворитися на занадто заполітизований процес. Тому рекомендується трохи зменшити роль Верховної Ради, пов'язану з незначним реформуванням адміністративно-територіального устрою.

У цьому висновку також містяться деякі пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності та дієвості процесів ухвалення рішень.

Додаток

**ТРИКУТНИК УЗГОДЖЕНОСТІ СТРУКТУР
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

