



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 31 березня 2020 року

CEGG/LEX(2020)3

## **Висновок**

**до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад»**

(реєстр. № 2637 від 19 грудня 2019 року)

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування Департаменту доброго врядування Генерального директорату з питань демократії – II

## 1. Вступ

1. З січня 2020 року Голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування пан Андрій Клочко звернувся листом до Генеральної директорки Директорату з питань демократії – ІІ пані Снежани Самарджич-Маркович щодо надання Радою Європи правової експертизи проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (реєстр. № 2637 від 19 грудня 2019 року).
2. Цей документ є висновком Ради Європи стосовно зазначеного вище проєкту Закону, який було підготовлено за сприяння Робера Херцога, професора Страсбурзького університету, експерта Ради Європи. Висновок охоплює різні питання, що стосуються створення та організації агломерації, з посиланням на відповідні статті проєкту Закону.

## 2. Аналіз проєкту Закону

### 2.1 Правовий характер агломерації

3. Проєкт Закону регламентує агломерацію як нову форму співробітництва органів місцевого самоврядування шляхом внесення окремих положень до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Він охоплює як положення, які безпосередньо стосуються агломерацій, так і загальні положення, що поширюються на інші моделі співробітництва.
4. Відповідно до тексту проєкту Закону, агломерація (а точніше її рада) буде органом та окремою від членів такої агломерації юридичною особою. Отже, вона отримає певну автономію, маючи власні компетенції та повноваження, бюджет, майно та можливість укладати контракти. Вона буде управляти послугами та фінансами, які є суттєвими за послуги та обсяги фінансування більшості громад.
5. Відтак рада повинна мати міцну правову основу, інституційну структуру, а також чітку та відповідну фінансову базу. У той же час створити таку форму співробітництва органів місцевого самоврядування з власними повноваженнями та фінансовою автономією можливо лише у випадку її включення до Конституції України.
6. У чинному Законі, можна побачити, що інші моделі співробітництва переважно існують на договірних засадах; вони ґрунтуються на договорі, який регламентує співробітництво, визначаючи його сфери та відповідні процедури. Однак агломерацію не можна розглядати як просту форму «співробітництва». Політичне співробітництво відображається у порядку створення агломерації та участі представників громад у її раді. Але сфери компетенції, які передаються агломерації, належать до її власних повноважень, а їх реалізація не здійснюється колективно громадами-членами агломерації.
7. Положення законодавства щодо агломерації повинні чітко вказувати на відмінності від інших форм співробітництва. Зараз ці відмінності у положеннях не відображені. У проєкті

Закону варто передбачити спеціальну статтю із переліком загальних статей про співробітництво, що стосуються агломерацій. Вони стануть важливою частиною системи місцевого самоврядування в Україні. Таким чином, управління послугами, що передаються цим органам, не може не підпадати під дію принципів місцевого самоврядування та особливо стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС).

8. Проект Закону у його поточному вигляді не має чіткого визначення автономного характеру агломерації. У його положеннях неналежним чином викладені норми щодо фінансової автономії; також у положеннях в єдине зведені органи влади (виконавчий орган, голова ради) та працівники і фінанси територіальної громади, яка є центром агломерації, та агломерації загалом.
9. У пункті 7 проекту статті 14-1 зазначено, що «Рада агломерації є юридичною особою і підлягає державній реєстрації у порядку, визначеному законодавством». Проект цієї статті серед іншого визначає різні органи я агломерації; так, під «радою» розуміються збори з колегіальними функціями. Це узгоджується з пунктом 6 частини 1 статті 1 проекту Закону, який передбачає, що «рада агломерації – орган, утворений для вироблення та реалізації місцевої політики з питань, що мають спільне стратегічне значення для територіальних громад – членів агломерації». Згідно з чинною Конституцією, в Україні саме рада є юридичною особою. У цьому висновку автор дотримується такого принципу, при цьому наполегливо заохочуючи органи влади України надавати правосуб'єктність громадам, а не органам, як це запропоновано у проекті змін до Конституції, який було внесено Президентом України.

## **2.2 Порядок створення агломерації**

10. Це питання – дуже чутливе, оскільки внаслідок різноманітних причин спротив створенню агломерації на політичному рівні існуватиме завжди. Відтак, надзвичайно важливо, щоб цей порядок був без складнощів зрозумілий усім партнерам, містив дійсну інформацію, створював консенсус та допомагав уникати конфліктів.

### **2.2.1 Ініціатива створення агломерації**

11. Перелік громад, які будуть запрошені приєднатися до агломерації, тобто приєднатися до комісії (стаття 7), визначається статтею 14-1 проекту Закону, в якій згадуються громади, що перебувають в зоні впливу міста, яке має характеристики, визначені законодавством.
12. Методика визначення зони впливу центру агломерації затверджується Кабінетом Міністрів України протягом трьох місяців з дня набуття чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
13. Подальші кроки – відповідальність керівників великих міст. Відповідно до пункту 10 статті 14-1 проекту Закону «Зона впливу центру агломерації визначається виконавчим органом ради територіальної громади центру агломерації та затверджується Кабінетом Міністрів України». Отже, питання формування мапи у розумінні цього закону покладається на «центральне місто». Закон залишає це як варіант (пункт 1 статті 14-1 передбачає, що «агломерація може бути утворена») і не вимагає, щоб усі можливі агломерації в країні мали офіційно визначені «зони впливу». Таким чином поза цим процесом можуть

залишатися міста, які не бажають брати у ньому участь. Покладення на міста відповідальності також може прискорити прийняття рішення в міських територіях, де вже існує прагнення створити агломерацію. Це навіть може призвести до конкуренції між великими містами.

14. Методологія, затверджена урядом, безумовно потребуватиме формальних консультацій між містом-центром агломерації та оточуючими громадами, які ймовірно стануть частиною зони впливу. Це вже дасть можливість перевірити думку лідерів громад щодо майбутньої агломерації.
15. Відсутнє розуміння стосовно того, що буде, якщо Кабінет Міністрів України не затвердить проект документа, запропонований містом-центром агломерації. Це місто повинне буде представити новий документ, враховуючи позицію Кабміну. Ця формальність узгодження повинна підштовхнути місто-центр діяти у відповідності до методології та визначити зону впливу з об'єктивної та «наукової» точки зору, а не лише як результат політичних домовленостей між громадами та містом-центром.
16. Включення в зону впливу не призведе до примусового включення до майбутньої агломерації. В пункті 2 статті 14-1 проекту Закону зазначено, що громади, які входять до зони впливу центру відповідної агломерації, «можуть приєднуватися до такої агломерації» за рішенням кожної відповідної ради територіальної громади. Це може сприяти створенню агломерації, уникаючи блокування однією або двома громадами, які не хочуть ставати її членами. Однак це може також спричинити розривність території в контексті окремих повноважень (транспорт, вода, відходи тощо). З метою недопущення цього варто внести чітке положення, яке б, наприклад, передбачало, що якщо 3/4 громад, що представляють щонайменше 75% населення агломерації (або будь-які інші співвідношення), погоджуються на створення агломерації, всі громади, які перебувають у зоні впливу, стануть членами агломерації незалежно від їхнього рішення. Хоча принцип волонтаризму ідеально працює у інших формах співробітництва, передбачених законодавством, які за своєю природою ґрунтуються на договірних засадах, добровільна участь в агломерації суперечить принципам ефективного територіального врядування.

#### *2.2.2 Комісія готує проекти договору про співробітництво та проект Статуту (стаття 7)*

17. Згідно зі статтею 7 до складу комісії входять у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва. Склад комісії затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади - суб'єкти співробітництва. Це дозволяє зробити висновок, що членом комісії може бути будь-який член окремої громади. Однак важливо, щоб члени комісії мали політичне зобов'язання виступати від імені громади. Це вимагає, щоб вони були членами виконавчого органу влади або ради. Така ситуація може здатися очевидною, проте її варто чітко виписати у законі.
18. Положення про те, що головуєчими на засіданні комісії є по чергово представники суб'єктів співробітництва, може створити труднощі. З метою забезпечення наступності більш розумним було б його/її обрання комісією на увесь період робочої сесії; заступник/ця голови може бути обраний/а у той же час, і вони можуть чергуватись між собою. Іншим рішенням може бути чергування, що відбувається щомісяця або кожні два тижні.

19. Важливо мати професійного/у секретаря/ку комісії. Він/вона може бути призначений головою територіальної громади, яка є центром агломерації, із працівників будь-якої громади-члена.
20. Ще одна складність може бути спричинена положенням, в якому йдеться про те, що органи виконавчої влади громад надаватимуть організаційну підтримку комісії. Громади беруть на себе витрати за своїх представників (витрати на поїздки тощо). Одна з громад також повинна забезпечити залу для засідань. Однак незрозумілим лишається питання щодо витрат на діяльність секретаріату. Рішення може полягати у тому, що всі витрати покриває місто-центр агломерації, а інші громади виплачують компенсацію пропорційно кількості їхнього населення, останнього ухваленого бюджету або відповідно до критеріїв, встановлених комісією.
21. Пункт 6 статті 7 передбачає, що «Комісія припиняє свою діяльність з дати набрання чинності договором про співробітництво». Таке положення є цілком прийнятним. Іншим терміном можна встановити момент, «коли всі громади ради прийняли Статут агломерації»; відтак на той момент вже не існуватиме жодних причин для зустрічі комісії (окрім випадків, коли вона створюється як форум, на якому партнери обговорюватимуть практичні питання щодо початку функціонування агломерації). Крім того, це слід чітко передбачити на законодавчому рівні.
22. Друга частина цього ж положення передбачає: «... або прийняття кожною сільською, селищною, міською радою рішення про припинення організації співробітництва». Це дозволяє зробити висновок, що комісія буде розпущена, якщо один член припинить співробітництво. Тоді повинна бути створена нова комісія чи буде прийнято рішення про виключення одного з партнерів і діяльність комісії продовжуватиметься далі? Другий варіант є кращим, оскільки він дозволяє уникнути можливості поставити під загрозу процес шляхом оголошення рішення про припинення співробітництва, якщо одна громада не отримує повного задоволення певних вимог.

### 2.2.3 Обґрунтування порядку створення

23. Демократичний процес створення агломерації повинен забезпечувати справедливе обговорення з населенням, внаслідок чого громади стають членами агломерації шляхом прийняття її Статуту.
24. Громадські слухання чи референдум повинні бути проведені на початку процесу створення агломерації. Громадян слід запитати у спосіб, обраний кожною окремою громадою, чи згодні вони з тим, що їхня громада приєднується до запропонованої агломерації та чи готові надати рекомендації щодо повноважень, які будуть передані на її рівень. Проте досвід свідчить про те, що великі групи людей не можуть обговорювати складні питання, котрі пов'язані з багатьма технічними та юридичними аспектами. Також існує ризик непорозуміння та маніпуляцій. Обговорення з громадянами з метою отримання їхніх думок повинно передбачати чіткі та прості питання.
25. Відтак положення пункту 3 статті 8, що деталізує процес обговорення, потрібно переглянути, враховуючи окремі міркування.

26. Обговорення щодо договору про співробітництво та Статуту, запропонованого комісією, можуть призвести до плутанини та негативних наслідків. Незрозуміло, наскільки ретельно громадськість буде вивчати документи та наскільки вона може піддаватись впливу думок, висловлених активістами з усіх таборів. Незрозумілим видається те, що буде наслідком висловлених думок. Результатів може бути декілька. Перший варіант – рада громади не врахує їх та схвалить Статут, що спричинить розчарування населення та ризик повторного протистояння агломерації. Другий варіант – окремі ради громад на вимогу асоціацій чи громадян запропонують зміни до Статуту, які були прийняті їхніми представниками в комісії; це навіть може спричинити заперечення щодо приєднання до агломерації. Такі питання повинні вирішуватися на початку процесу, а не в його кінці. Вихід певної громади з процесу може дестабілізувати весь проєкт.
27. Ще одним питанням є 60-денний термін для проведення обговорень (пункт 3 статті 8 проєкту Закону). Після завершення цього строку починається наступний (до 60 днів) строк, протягом якого комісія готує проєкт договору про співробітництво та Статут (пункт 5 статті 7 проєкту Закону). Незрозуміло, чи буде скликано нове засідання комісії для внесення змін до проєкту Статуту з метою врахування пропозицій населення, висловлених під час різних громадських слухань.
28. Положення договору про співробітництво та Статут обговорюються комісією з представниками кожної громади, які мають повноваження виражати волю своєї громади. Ці представники можуть, звісно, проводити обговорення та дискусії з органами влади своєї громади (радою та виконавчим комітетом) і навіть вільно організовувати громадські слухання. Але після прийняття комісією проєктів документів ці документи повинні бути безпосередньо представлені для прийняття цим радам; інакше це створить нескінченну процедуру. Ті, хто голосує проти цієї пропозиції, не братимуть участі у процесі. Оскільки метою засідання є прийняття рішення, представники суміжних міст не повинні брати в ньому участі.

### **2.3 Договір про співробітництво та Статут агломерації: чи потрібні два юридичні документи? (Стаття 9)**

29. Відповідно до статті 9 чинного закону, договір про співробітництво є установчим документом про співробітництво. У цій статті описано порядок прийняття такої угоди та зміст цього документа.
30. Згідно з проєктом Закону, при створенні такої юридичної особи, як агломерація, необхідно укласти два юридичні документи – договір про співробітництво, який є своєрідною угодою, та Статут агломерації, доданий до цього договору. Статут буде «конституцією» агломерації, що регулює різні важливі аспекти її органів та функціонування, а також містить обов'язкові положення регуляторного характеру та сили, які можуть бути оскаржені у судовому порядку. Додаток до політичного договору не є належним юридичним документом. Ці два різні документи можуть стати предметом різноманітних і суперечливих тлумачень, особливо якщо вони стосуються одних і тих самих питань. На практиці це не приносить значної користі та створює ризик майбутніх труднощів.

31. Варіантами подальших дій можуть бути дві різні процедури та відповідні юридичні документи залежно від моделі співробітництва: одна з них – це «договірне співробітництво», а інша – «інституційне співробітництво».
32. У першому випадку договір про співробітництво є юридичним документом для міжмуніципальних форм «договірного співробітництва», які не створюють юридичну особу. Договір визначає об'єкт співробітництва, методи співробітництва та інші відповідні положення; він фактично встановлює «статут» діяльності щодо співробітництва. Суди навіть іноді можуть вважати певні статті такого роду «договору» як такі, що мають регулятивний характер. Таким чином, договір про співробітництво є особливим для цих форм міжмуніципального співробітництва.
33. У другому випадку – коли створюється юридична особа – установчим правовим документом є статут цієї організації. Він укладається комісією, приймається радами громад і буде «статутом» або «конституцією» агломерації. Він може містити коротку преамбулу, яка пояснює причини створення нового органу та очікувані переваги для громадян й більш ефективне управління публічними послугами. Другий документ, що супроводжує статут, не має юридичної сили, може бути своєрідним дослідженням оцінки впливу, яке встановлює «зону впливу», пояснює відомості про агломерацію, причини вибору цієї форми співробітництва, її загальні цілі, чому в статуті були обрані певні варіанти тощо.

#### **2.4 Офіційне рішення щодо створення агломерації**

34. Офіційне створення такої важливої інституції, як агломерація, повинно супроводжуватися урочистим актом. Ми вважаємо, що «свідомством про народження» агломерації має бути наказ міністра чи прем'єр-міністра, що містить такі положення: витяг з обговорень рад громад, які приймають Статут; дата початку функціонування агломерації; найменування та місце розташування відповідно до Статуту; дата першого засідання ради агломерації.

#### **2.5 Положення Статуту**

35. Статут Агломерації буде дуже важливим юридичним та політичним документом. Оскільки закон не може охоплювати всі питання, які необхідно вирішити в контексті функціонування агломерації, з метою створення відповідних правил він повинен посилатися на Статут. Тому над законодавчим положенням про статуті слід попрацювати з метою його покращення.
36. Статут повинен визначати точну назву агломерації. Воно може мати вигляд «\* агломерація», де замість \* буде лише назва міста-центру агломерації. Крім того, також можна додати назву другого за величиною міста, або це може бути нова назва окремого міста, пов'язана з регіоном, агломерація якого є економічною та історичною столицею. Проект Закону передбачає викладення у Статуті «назви і місцезнаходження статутних органів агломерації»: що це буде на практиці?
37. Він також повинен визначати офіційне місце місцезнаходження агломерації, яке повинно бути містом-центром агломерації, або, як виняток, воно може розташовуватися в іншому місті; це місто також буде офіційним місцем для всіх виконавчих та дорадчих органів

агломерації. Безумовно, ці органи можуть мати приміщення (рада) або офіси (адміністрацію) для засідань, розташовані в різних місцях, які не повинні бути наведені власне у Статуті.

38. У Статуті або власне у проєкті Закону варто зазначити, що агломерація безумовно створюється на необмежений термін і не може бути створена на обмежений термін. Статут може передбачати процедуру розпуску, але обставини для його здійснення повинні бути надзвичайно винятковими.
39. Відповідно до проєкту Закону, Статут містить положення про «відповідальність за порушення Статуту». Це питання повинно охоплюватись лише законом, а санкції повинні накладати лише суди.

### 2.5.1 Компетенції агломерації

40. Згідно з проєктом Закону повноваження, передані громадами на рівень агломерації, вже не є повноваженнями громад – вони стають власними та виключними повноваженнями агломерації. Громади не можуть приймати рішення з цих питань – це й відрізняє цю форму співробітництва від договірних форм співробітництва.
41. Однак статті 14-3 проєкту Закону бракує чіткості. У заголовку статті сказано: «Сфера компетенції та повноваження, які можуть делегуватись раді агломерації», тобто наведений нижче перелік є необов'язковим і не всі сфери компетенції потрібно делегувати агломерації. Тим не менш, у пункті 1 статті 14-3 зазначено, що «До сфери компетенції агломерації належить вирішення питань щодо», тобто вони є обов'язковими. Ще одна проблема полягає в тому, що ця стаття передбачає компетенції агломерації як установи, так і компетенції ради агломерації, яка є лише органом цієї юридичної особи. Ці два питання повинні охоплюватися двома різними пунктами чи статтями.
42. Виходячи з досвіду інших країн, перелік повноважень, які повинні бути передані на рівень агломерації, може досить коротким, а перелік факультативних повноважень може бути набагато довшим. Багато публічних завдань, які належать громадам, можуть стати міжмуніципальними у випадку застосування логіки субсидіарності. До обов'язкових для делегування повноважень належать питання економічного розвитку, інфраструктури, перевезення та інші питання, де вищий рівень місцевого самоврядування є більш прийнятним.
43. Наведені в сферах нижче повноваження можуть бути делеговані як обов'язкові, так і як необов'язкові:
- комерційні та промислові парки;
  - соціальне житло;
  - створення програм економічного розвитку;
  - туризм;
  - міське планування.
44. Можна навіть додати положення про те, що за згодою громад-засновниць у Статуті можна визначити будь-які інші делеговані повноваження, що становлять спільний інтерес.



45. Пунктом 3 статті 14-1 проекту Закону передбачено, що рада агломерації утворюється для координації діяльності територіальних громад – учасниць агломерації. До завдань ради агломерації не входить координування дій громад загалом. Її функція полягає у вирішенні питань, які були делеговані громадами агломерації.
46. Координація громад означатиме, наприклад, компетенцію створювати «орієнтаційну схему», яка формулюватиме принципи або директиви щодо політики, що залишається під операційною відповідальністю громад (культура, захист довкілля, економічний розвиток тощо). Звичайно, якщо на це буде воля Уряду та Верховної Ради України, це може бути додано до закону в певних питаннях, що становлять «агломераційний інтерес», але вони все ще будуть відповідальністю громад. Це вимагатиме чітко прописаних положень закону про такі процедури.

## **2.6 Зона добросусідства**

47. У проекті Закону згадується й інша форма співробітництва – «зона добросусідства» (пункт 7 статті 4 проекту Закону). Стаття 14-4 проекту Закону визначає режим цієї зони, який повинен бути включений у договір про співробітництво агломерації. Але це, власне, ще одна форма співробітництва між агломерацією та громадами за її межами, а не її членами. Отже, між цими партнерами необхідно укласти конкретний договір про співробітництво – і це повинна бути окрема процедура. Це може стати дуже складною системою, яка потребуватиме великої кількості енергії та часу, а також створюватиме значні складнощі, приносячи лише незначні переваги.
48. Більш оперативне і гнучке рішення полягає у забезпеченні того, що агломерація може укладати договори з сусідніми громадами з будь-яких питань, що становлять спільний інтерес. Якщо існує потреба в інтенсивному співробітництві, ці партнери можуть використовувати одну з інших правових моделей, запропонованих цим законом.

## **2.7 Фінансові положення**

49. Агломерація матиме важливі інвестиційні обов'язки та керуватиме витратними публічними послугами. Це передбачає великі видатки та значні різноманітні ресурси (збори, що сплачуються споживачами, гранти, позики, податки тощо) і, таким чином, вимагає надійної фінансової системи. Проект Закону не охоплює це питання, згадуючи лише про «кошториси доходів та видатків» без використання слова «бюджет».
50. Бюджетний кодекс не містить згадок про «бюджет агломерації» – там передбачені тільки бюджети держави та органів місцевого самоврядування, які є адміністративно-територіальними одиницями. Агломерація фактично також є територіальною одиницею. Цим проектом Закону варто внести зміни до Бюджетного кодексу, передбачивши, що бюджет агломерації підпорядковується загальним правилам, які застосовуються до муніципалітетів або, точніше, до громад чисельністю понад 200 тисяч жителів. Це питання не може залишатися невизначеним. Агломерація не може почати працювати без точних положень щодо її фінансової системи (бюджетування, облік). Стаття повинна чітко визначати це питання, принаймні, шляхом посилання на положення Бюджетного кодексу чи інші відповідні закони.

51. Фінансові ресурси агломерації, передбачені проектом Закону, не залежать від місій, які їй доведеться виконувати, таких як інфраструктура та витратні комунальні послуги, що потребують великих обсягів коштів для інвестицій та поточних операцій. Якщо агломерація не буде забезпечена належними ресурсами і якщо вона не зможе продемонструвати, що надаватиме кращі послуги населенню, процес агломерацій буде делегітимізований на рівні суспільної думки та депутатів місцевих рад. Стаття 15 передбачає декілька засобів, за допомогою яких держава стимулює співробітництво, але це переважно надання субвенції на конкретні об'єкти, а не ресурси, необхідні для послуг, управління якими здійснюються на рівні агломерації.
52. Не визначено точного методу, яким чином будуть вираховуватися субвенції громад та виплачуватися агломерації – а це питання є надзвичайно чутливим. Не слід сподіватися, що члени-засновники агломерації досягнуть простого консенсусу. Громади-члени будуть неохоче платити внески, і це буде постійно створювати фінансовий стрес щодо недофінансування її повноважень.
53. Закон повинен визначити методологічну базу для обчислення внесків, що сплачуються кожною громадою до бюджету агломерації, та передбачити створення точних правил у Статуті. Якщо залученість кожної громади до цього процесу вирішуватиметься на кожному обговоренні бюджету, це призведе до «генетичної» слабкості агломерації, наслідком чого може стати ризик укладення незбалансованого бюджету та виникнення у казначейства складнощів щодо здійснення видатків.
54. Закон повинен мати «перспективне» положення, яке говорить про те, що агломерація може отримувати нецільові субвенції з державного бюджету (як зазначено у статті 15). Не всі субвенції від держави повинні бути цільовими.
55. Враховуючи інвестиції, пов'язані з компетенціями, зазначеними у статті 14-3, агломерація загалом повинна мати можливість отримувати позики. Право на отримання позики станом на зараз є у територіальних громад. Агломерація, яка отримує повноваження, передані від цих громад, може мати таку ж можливість.

## **2.8 Керівництво та працівники органів агломерації**

56. Законопроект не містить положень щодо посадових осіб місцевого самоврядування та працівників комунальних та бюджетних установ агломерації. Модель, яка викладена у проекті Закону, полягає в тому, що виконавчі функції здійснюються службовцями виконавчого органу громади-центру агломерації. Ця модель може існувати у будь-якому іншому випадку, але вона створює низку питань як з управлінської, так і з фінансової точок зору – і відповідей на ці питання у проекті Закону немає.
57. Створення адміністративного апарату для агломерації окремо від центру агломерації (та всіх інших громад) може мати різні переваги. Це дозволяє використовувати систему управління людськими ресурсами, адаптовану до компетенцій, характерних для агломерації. Така схема є прозорою з фінансової точки зору. Вона дозволяє обрати голову міста-центру головою агломерації, або ж окрім цього на цю посаду можна обрати іншу особу. Це знижує ризик виникнення конфлікту інтересів. Агломерація може мати свої офіси в окремій від муніципалітету будівлі для демонстрації своєї «незалежності» від громад тощо.

58. Здійснення всіх виконавчих повноважень агломерації службовцями міста-центру агломерації може дозволити зекономити на масштабах, призначити службовців з належною фаховою кваліфікацією та уникнути бюрократичного суперництва між двома адміністраціями, які працюють над спільними питаннями. Особливо це доречно, коли виконавча влада міста та агломерації представлена однією і тією ж особою. У іншому випадку працівники перебуватимуть під двома функціональними та ієрархічними сферами підпорядкування. Хоча таке рішення не є найбільш оптимальним, така організація існує в інших країнах і може мати свої переваги.
59. Дивлячись на проєкт статті 14-2, складається враження, що витрати на виконавчі органи агломерації здійснює територіальна громада, яка є центром агломерації, і ці видатки покладаються на її бюджет. Такий підхід не є правильним з фінансової точки зору. Публічна установа не може здійснювати видатки на діяльність, відповідальність за яку несе інша публічна установа. Це суперечить бюджетному принципу універсальності, який вимагає, щоб усі видатки публічної особи були передбачені у її бюджеті. Це також суперечить принципу прозорості рахунків, керуючись загальними правилами бухгалтерського обліку: тут в одному обліку не передбачені реальні видатки (витрати) цієї особи, а в іншому обліку описані невиправдані витрати. З метою досягнення правової та фінансової правильності угода між містом та агломерацією повинна досить точно визначати взаємні зобов'язання; ця угода повинна періодично переглядатися.
60. Стаття проєкту Закону повинна регулювати статус службовців, їхню організацію, відносини між агломерацією та центральним містом.

## **2.9 Органи влади та інші органи агломерації (стаття 14-2)**

61. Проєктом Закону передбачено, що виконавчим органом ради агломерації є виконавчий орган ради територіальної громади, яка є центром агломерації. Це логічно, якщо службовці агломерації є службовцями муніципалітету територіальної громади, яка є центром агломерації. Така модель існує як виняток в інших країнах. Але тоді бюджет агломерації повинен виплачувати компенсацію місту територіальної громади, яке є центром агломерації. Ця компенсація може бути розрахована за допомогою аналітичного обліку, що дає точну вартість послуг, або може бути визначена за єдиною ставкою.
62. Ідеальне рішення запропонувати важко. Одне з таких рішень полягає у тому, щоб мер міста автоматично очолював/ла виконавчий орган агломерації та управляв/ла усіма питаннями разом зі службовцями міста з компенсацією від агломерації. Інше рішення полягає у тому, що голова агломерації вільно обирається радою та має власну адміністрацію агломерації; ця модель може працювати навіть тоді, коли голова міста територіальної громади, яке є центром агломерації, обирається головою агломерації. Інші варіанти можуть створювати додаткові проблеми.
63. Модель управління, коли виконавчі та адміністративні функції агломерації тісно переплетені з функціями територіальної громади, яка є центром агломерації, можуть заважати процесу приєднання окремих муніципалітетів до агломерації. У них часто існує страх перед «імперіалізмом» великого міста; також можуть бути політичні суперництва або інші причини недовіри до очільників/ць міст територіальної громади, яка є центром агломерації. Верховна Рада України повинна ретельно обговорити співвідношення витрат/переваг цієї моделі.

64. Нарешті, запропонована модель управління повинна враховувати сумісність із чинним пунктом 4 статті 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яку також потрібно дослідити та належним чином узгодити з нею пропоновані норми.

### 3. Основні рекомендації щодо проекту Закону

65. Проект Закону створює нову форму співробітництва органів місцевого самоврядування шляхом внесення окремих положень щодо агломерації до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Відповідно до нових положень, агломерація (а точніше її рада) буде органом та окремою від членів такої агломерації юридичною особою. Це стане важливою частиною системи місцевого самоврядування в Україні. Тому вона повинна мати міцну правову, інституційну та фінансову основу відповідно до принципів місцевого самоврядування та стандартів ЄХМС.

66. Цей проект створює систему, коли влада міста територіальної громади, яка є центром агломерації, має велике значення, але в її розпорядженні наявні недостатні обсяги коштів: у неї немає окремого персоналу (і, швидше за все, бюджету), а більшість (якщо не всі) отримані агломерацією ресурси мають надходити за рахунок цільових субвенцій. Тому агломерації скоріше будуть функціонувати більше відповідно до пріоритетів центральної влади (тих, хто буде приймати проект Закону), ніж реальних місцевих інтересів з метою забезпечення певної синергії та співробітництва між муніципалітетами агломерації. Ця ситуація краща за поточну, але вона буде далеко не ідеальною як в демократичному, так і в управлінському розумінні.

67. Як зазначено у цьому висновку, удосконалення потрібне або рекомендується з низки питань:

- Необхідно встановити різницю між агломерацією та іншими формами співробітництва, передбаченими законом, при цьому останні є результатом укладення угоди, що розглядається як договірний акт.
- Рекомендується переглянути принцип повністю добровільного включення громад, що входять у зону впливу, до майбутньої агломерації, та передбачити механізм, який дозволить уникнути абсурдного формування території агломерації, «прогалин» на її території та створення ірраціональних кордонів. Громади, які проголосували проти прийняття Статуту, все ж можуть бути членами, якщо таке рішення ухвалить кваліфікована більшість.
- Процедура створення агломерації повинна бути впорядкована та уточнена, у тому числі в контексті процесу громадських обговорень.
- Створення такої юридичної особи як агломерація, могло б ґрунтуватися лише на одному установчому документі, тобто на Статуті, який регулює різні важливі аспекти її органів та функціонування, а також містить обов'язкові положення регуляторного характеру та сили, які можуть бути оскаржені у судовому порядку. Положення проекту Закону щодо статутів потребують доопрацювання.
- Необхідно обміркувати можливість запровадження однієї низки повноважень, які будуть делеговані агломерації як обов'язкові, та іншої низки – як необов'язкові.
- З метою забезпечення більшої фінансової автономії необхідно переглянути питання ресурсів та фінансових процедур агломерації.

- Положення про персонал та службовців агломерації необхідно посилити як з управлінської, так і з фінансової точок зору.
- Система управління агломераціями видається незбалансованою з виконавчим органом та головою ради, що акумулює ці функції, разом з функціями в територіальній громаді, яка є центром агломерації. Рекомендується, щоб голова ради (якщо він/вона не є головою виконавчого комітету) обирався радою серед її членів.