

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**



Страсбург, 13 березня 2012 року

CELGR/ LEX 1/2012

(Англійською мовою)

**ВИСНОВОК
ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Цей документ підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія, у співпраці з професором Жераром Марку Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директором GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція, та Анатолієм Ткачуком, директором з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, Україна.

Вступ

Парламентський комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування звернувся із запитом до Ради Європи щодо здійснення експертної оцінки законопроектів «Про об'єднання територіальних громад» та «Про місцеві ініціативи». Ці висновки – CELGR LEX 1 та CELGR LEX 2 – було підготовлено експертами Ради Європи у рамках впровадження Програми «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2010 – 2013 рр., за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку Sida).

Проект закону «Про об'єднання територіальних громад» є важливим кроком на шляху до територіальної реформи першого рівня місцевого самоврядування в Україні, яку обговорюють впродовж багатьох років, що вже привело до численних проектів цієї реформи. Проект Закону «Про місцеві ініціативи» є спробою врегулювати застосування такого важливого інструменту участі громадян у місцевому самоврядуванні, як «місцеві ініціативи». Обидва законопроекти посилаються на Конституцію України та Закон «Про місцеве самоврядування» 1997 року, де закладено правову базу місцевого самоврядування, однак через відсутність процедур, які роблять відповідні положення операційними/працюючими в практиці реалізувати загальні положення про об'єднання територіальних громад та про місцеві ініціативи не завжди виявляється можливим.

Обидва законопроекти є незалежними один від одного: наприклад, в разі прийняття Закону «Про об'єднання територіальних громад», правові норми щодо реалізації права на місцеві ініціативи мають бути суттєво уточненими, має враховуватися більший розмір одиниць місцевого самоврядування.

Якщо говорити про загальну оцінку, можна сказати, що удосконалення правового регулювання порядку об'єднання громад та реалізації права на місцеві ініціативи приведе до суттєвого вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та подальшого розвитку місцевої демократії. Ці законопроекти загалом відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування та Європейським принципам доброго врядування на місцевому та регіональному рівні, сформульованими за результатами Конференції у Валенсії у жовтні 2007 року.

Однак, необхідно звернути увагу на два головних питання, які можуть підірвати передбачувану реформу:

1. Що стосується законопроекту «Про об'єднання територіальних громад», слід зауважити, що законом мають бути врегульовані часові рамки для впровадження реформи. Законом має бути відведено достатньо часу для обговорень на місцевому рівні з метою досягнення політичних домовленостей щодо нових меж територіальних громад, а також граничного терміну/строку їх утворення. Також є протиріччя між принципом добровільного об'єднання, базованого на договорі, та тим положенням, що процедура об'єднання може розпочинатися тільки в рамках Перспективного плану формування громад (ППФГ), розробленого тільки органами виконавчої влади. Державна фінансова підтримка є недостатньо чітко визначеною і буде надаватися тільки тим об'єднанням, які базуються на перспективному плані формування громад у кожному регіоні. Участь існуючих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій у розробленні таких планів не передбачено.
2. Що стосується законопроекту «Про місцеві ініціативи», слід зауважити, що з одного боку він має на меті дати можливість територіальним громадам реалізувати своє право на місцеві ініціативи, а з іншого його прийняття є обмеженням права місцевої ради на власне регулювання місцевих справ, як це передбачено статтею 9 чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому у випадку прийняття рішення, що і це питання місцевого значення варто віднести на рівень національного правового регулювання слід законопроект краще узгодити із законопроектом «Про місцевий референдум», який все ще знаходиться на розгляді у Верховній Раді. Деякі зауваження Ради Європи щодо цього законопроекту можуть бути повторені стосовно законопроекту «Про місцеві ініціативи», а саме: слід передбачити можливість внесення місцевих ініціатив, які стосуються тільки однієї частини територіальної громади, а процедури зробити досить простими і такими, що можуть однаково ефективно працювати і в великих міських і малих сільських громадах.

Цей висновок містить пропозиції щодо конкретних змін до законопроекту про об'єднання територіальних громад. Пропозиції щодо законопроекту про місцеві ініціативи містяться в окремому висновку (CELGR LEX 2).

Загальні зауваження

Законопроект розроблено не з метою запровадження загальної територіальної реформи, а лише для реорганізації системи місцевого самоврядування у сільській місцевості та формування життєздатних місцевих громад. Проте менші сільські громади можуть бути інтегровані у міські територіальні громади. Він повторює логіку попереднього/колишнього законопроекту «Про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад», підготовленого у 2010 році, але є більш комплексним і дозволяє уникнути труднощів юридичного розмежування, що є сільською громадою. Також є важлива відмінність у підході: у законопроекті 2010 року були положення про розвиток міжмуніципального співробітництва, яких немає у представленому законопроекті. Варіант зосередитися на об'єднанні громад є цілком виправданим, і не буде тут обговорюватися. Втім, навіть після успішної територіальної реформи, все ще **залишається необхідним мати адекватну законодавчу базу для міжмуніципального співробітництва, а така база наразі відсутня.**

Далі буде конкретно розглянуто такі питання: 1) місцеві громади та адміністративно-територіальні одиниці; 2) територіальна організація нових об'єднаних громад та доступність публічних послуг; 3) перспективні плани формування громад та порядок їх об'єднання; 4) державна підтримка нових об'єднань територіальних громад; 5) утворення нових органів місцевого самоврядування в результаті об'єднання територіальних громад.

1. Місцеві громади та адміністративно-територіальні одиниці

Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування» 1997 року базовані на розрізненні понять «територіальні громади» та «адміністративно-територіальні одиниці» (АТО), а також на соціологічному понятті місцевої громади. Це ще раз підтверджено у пояснювальній записці до законопроекту: близько 10,278 сільських рад представляють інтереси 28,451 сільських населених пунктів; більше 200 населених пунктів інтегровані у 64 міста обласного значення, а близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять

єдині територіальні громади, в той же час зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст.

По суті, кожна АТО не повинна бути водночас територіальною рамкою місцевої громади, але перший рівень органів місцевого самоврядування має співпадати з межами АТО. Ця дуже логічна і проста вимога надто ускладнена формулюваннями положень Конституції та Закону про місцеве самоврядування. Згідно зі Статтею 140 Конституції територіальна громада – це «жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста». Як наслідок, поняття територіальної громади базоване на соціологічному факті, а члени громади можуть формувати органи місцевого самоврядування. Таким чином, проведено різницю між селами, селищами та містами, хоча на основі цієї різниці ніяких чітких правових наслідків не виведено. З іншого боку, згідно зі Статтею 133, є система адміністративно-територіального устрою, яку складають АТО. Однак, через соціологічну основу поняття, не завжди просто визначити, що є територіальною громадою, а ще більше через те, що згідно зі Статтею 140 Конституції територіальна громада може охоплювати як жителів кількох сіл, так і одного села. З огляду на це, в Україні існує приблизно 30,000 територіальних громад, і це означає, що місцева рада може представляти інтереси кількох громад. Конституційний Суд частково розв'язав цю проблему, чітко визначивши, що «район» має однакове значення в усіх статтях за винятком «районів у місті», отже, територіальні громади є також АТО: «адміністративно-територіальна одиниця - це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» - офіційне тлумачення частини першої статті 133 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001). Зміни до Конституції(законопроект 3207-1 2004 року) мали привести Статтю 133 у відповідність до цього тлумачення, але вони не набрали чинності. Отже, це не розв'язало проблеми визначення територіальних громад.

У пояснювальній записці до нового законопроекту правильно наголошено на необхідності визначити зв'язок між територіальними громадами та АТО. Як наслідок, виключно законами України визначається територіальний устрій України (Конституція України, Ст.92. п. 13) та Верховною Радою, до повноважень якої належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст

(Ст.85, п. 29), що превалює над законодавчими положеннями про місцевий референдум, який передбачає прийняття рішення про об'єднання територіальних громад або про вихід із складу сільської громади (Закон «Про місцеве самоврядування» 1997 року, Ст. 6, пп. 3 і 4). Проте, як буде розглянуто нижче, не всі наслідки випливають з цього тлумачення.

Об'єднання передбачено тільки між сусідніми громадами метою формування «об'єднаної територіальної громади». Цей процес розв'яже проблему меж територіальних громад у результаті об'єднання відповідно до закону (Ст. 4, п. 1):

- Тільки ті територіальні громади, які мають свої представницькі органи можуть бути задіяні в процесі об'єднання.
- Територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, а її межі повинні відповідати межах сусідніх територіальних громад, задіяних у процесі об'єднання: ми розуміємо, що це потребує нерозривності території новоствореної територіальної громади. Це положення має бути сформульовано більш чітко, що сприятиме подоланню непорозумінь стосовно території, яка належить до юрисдикції районної адміністрації, а не місцевої адміністрації. **Ми рекомендуємо запровадити принцип «повсюдності», що його було запропоновано у трьох з чотирьох законопроектів щодо територіальної реформи 2005 року, і який можна перекласти як «повне покриття». Це можна додати до переліку принципів у Статті 2.**
- Проте, у разі, коли до складу об'єднаної територіальної громади пропонується включити територіальну громаду чи населений пункт, що розміщується на території сусіднього району, на розгляд Верховної Ради України вносяться в установленому порядку пропозиції щодо зміни меж відповідних районів (п.5); **цей виняток із правила також слід передбачити, якщо він є доцільним в інших випадках (наприклад, з точки зору проблем комунікації).**

Три інших положення (пп. 6, 7 і 8 Розділу I) викликають запитання:

- **Відстань** від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади не може перевищувати, як правило, 30 кілометрів по автомобільних дорогах загального користування: це доволі велика відстань. Згадаймо, що у проекті реформи 2008 року максимальний радіус від центра передбачався таким, що не перевищує 11 км, а в законопроекті 2010 року – не більше 20 км. Окрім того, мають бути враховані питання, важливіші за відстань – комунікації та час, потрібний на переїзди: наприклад, у гірських порівняно з рівнинними територіями. **Положення пункту 5 законопроекту може понизити рівень доступності послуг для мешканців.**
- Межі територій сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад повинні відповідати межах територій об'єднаних громад, що визначені у перспективному плані формування громад відповідного регіону (Автономної Республіки Крим, області, м. Севастополя): тут проблема в тому, що законом не передбачено участь представників територіальних громад, і вони жодним чином не можуть впливати на перегляд цих меж. Отже, як такий, **пункт 7 суперечить принципу добровільності об'єднання, задекларованому в Статті 2. Пункт 7 слід вилучити і доповнити законопроект новими положеннями у статтях про ППФГ (див. нижче).**
- **У пункті 8** йдеться про чинники, які слід враховувати при визначенні меж нової об'єднаної територіальної громади. Наголос робиться на чинниках, що відображають минуле (історичні, природні, етнічні, культурні) та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. Насправді, **фактори, базовані на історичній традиції, можуть давати невірні індикатори тому, що вони пов'язані з іншою демографічною та географічною структурою; сьогодні набагато важливіше враховувати комунікаційні мережі, ринок праці та споживання. Отже, було б доцільніше спиратися саме на такі чинники замість традиційних.**

Кілька прикладів стосовно останніх пунктів. Коли проводилася територіальна реформа у Німеччині, нові адміністративні одиниці формувалися на основі аналізу послуг, які мали надаватися з кожного адміністративного центру в ієрархії таких центрів (залежно від чисельності населення відповідної території). У Франції нові схеми, які розроблялися для об'єднання міжмуніципальних органів у кожному «департаменті», базувались на статистичному аналізі, проведеному Національним інститутом статистики та економічних досліджень (INSEE) щодо так званих «міських територій» на основі вимірювання рівня залежності всіх громад від різних адміністративних центрів.

2. Територіальна організація нових об'єднаних громад та доступність публічних послуг

Як уже наголошувалося, об'єднана (нова) територіальна громада не повинна робити місцеві публічні послуги ще більш віддаленими від громадян. Згідно зі змінами до параграфу 3 Статті 6 Закону про місцеве самоврядування 1997 року, територіальна громада села, селища, міста може вийти із складу об'єднаної територіальної громади за рішенням референдуму, якщо це не призведе до зниження обсягу та якості послуг, що надаються мешканцям територіальної громади органами місцевого самоврядування.

Це положення вважають гарантією подолання опору малих громад залучатися до процесів об'єднання. Але це навряд чи справедливе твердження. По-перше, такий вихід має ґрунтуватися на чесній процедурі, наприклад:

- **це не повинно відбуватися принаймні до того, як пройде один або два роки практичного досвіду;**
- **має бути ініціатива, винесена на відкриті дебати, з незалежним оцінюванням (наприклад, регіональними/обласними рахунковими палатами, якщо такі створені, або будь-яким органом аудиту);**
- **мають також бути враховані витрати, які понесе решта об'єднаної територіальної громади, у результаті виходу певної громади з її складу;**

- **якщо рішення приймається шляхом референдуму, ця процедура має бути законодавчо врегульована, і законопроект повинен містити чітке посилання на закон про місцевий референдум або його відповідної статті.**

Ще одне доповнення до Закону про місцеве самоврядування стосується введення інституту «сільського або селищного старости» (нова стаття 15-1 параграфу 3 прикінцевих та перехідних положень законопроекту). Староста є представником села (селища), що входить до складу утвореної об'єднаної територіальної громади, яка втратила свій адміністративний центр, і бере участь у засіданнях виконавчих органів місцевої ради об'єднаної територіальної громади з питань, що стосуються його громади з правом дорадчого голосу. Староста здійснює свої функції згідно з повноваженнями, визначеними рішенням сільської, селищної, міської ради відповідної об'єднаної територіальної громади. Це положення дуже подібне до польського законодавства, де також є інститут старост, і це ймовірно пояснює те, що об'єднання територіальних громад у 70-х довело свою історичну обґрунтованість після розвалу комуністичного режиму (на відміну від таких країн як Угорщина та Чеська Республіка).

Проте, деякі пункти є не зовсім зрозумілими. У той час, як Стаття 7 врегулює припинення сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих органів як юридичних осіб після формування об'єднаної територіальної громади, нова Стаття 15-1 Закону про місцеве самоврядування передбачає, що староста здійснює свої функції згідно з повноваженнями, визначеними рішенням сільської, селищної, міської ради відповідної об'єднаної територіальної громади. У цьому випадку місцева рада повинна існувати, щоб наділити його цими повноваженнями, або це означає, що його наділяє повноваженнями колишня місцева рада перед припиненням свого існування, але тоді інститут старости виглядає як перехідний механізм - чого в законі не передбачено.

Таким чином, законопроект слід доповнити у цьому пункті. **Згідно з експертною рекомендацією Ради Європи, було б можливим або зберегти існування меншої ради з дорадчими функціями та повноваженнями призначати старосту; або чітко прописати, що після отримання першого мандату ради об'єднаної територіальної громади вже не буде інституту старости; або, що**

староста просто призначається виконавчим органом/комітетом об'єднаної територіальної громади. Перший варіант є кращим для забезпечення сприйняття об'єднання територіальної громади. Окрім того, законопроект не передбачає розв'язання проблеми, яка може виникнути, коли мале місто буде задіяне у процесі об'єднання з великим містом. Навіть якщо такі випадки не будуть частими, потрібно передбачити подібну форму представлення інтересів мешканців малого міста через старосту або (меншу) раду з дорадчими функціями.

Законопроект пропонує, щоб територіальні громади, які братимуть участь у формуванні об'єднаної територіальної громади, продовжували існувати, у той час як закон передбачає припинення всіх прав і повноважень колишніх рад. **У законопроекті має бути чітко визначено, чи після об'єднання територіальною громадою буде вважатися тільки об'єднана територіальна громада, чи менші територіальні громади будуть продовжувати існувати.** Перший варіант є кращим, що впливає з положень Статей 6 і 7. Це більш зрозуміло для громадськості та не виключає здійснення демократії на місцевому рівні. Також це має значення для правильної інтерпретації правових засад щодо участі громадян, базованих на територіальних громадах.

3. Перспективні плани формування громад

Перспективні плани формування громад (ППФГ) є досить важливою частиною законопроекту, хоча тут **бракує адекватних положень щодо процедури їх розроблення, їх юридичної природи та юридичної сили. Це є найбільш важливим недоліком законопроекту.**

В практиці реформ адміністративно-територіального устрою в європейських країнах також Уряду належала значна роль, щодо визначення параметрів об'єднання одиниць місцевого самоврядування з різним рівнем деталізації. У Німеччині територіальна реформа шістдесятих років базувалась на територіальному аналізі, заснованому на теорії центральних місць для того, щоб визначити структуру нових муніципалітетів, створених шляхом об'єднання. У Франції стратегія, спрямована на реалізацію територіальної реформи шляхом утворення міжмуніципальних органів об'єднаних ОМС була започаткована у 1992

році через ухвалення закону про нові схеми об'єднання міжмуніципальних органів, що мають розроблятися під керівництвом префекта на рівні кожного департаменту за участі мерів; в цих схемах має бути визначено кордони об'єднань; новий закон, ухвалений у грудні 2010 року, ще більше зміцнив значення цих документів. У законі «Про сприяння об'єднанню одиниць місцевого самоврядування» Естонії урядом розробляються так звані «зони об'єднання» в межах яких відбувається об'єднання. Естонський закон також передбачає надання дотацій на об'єднання, якщо воно здійснюється відповідно до визначеної зони об'єднання. Проте цей закон передбачає, що в процесі об'єднання за поданням місцевого самоврядування, урядом можуть вноситись корективи у зони об'єднання, допустимим є також входження у нове об'єднання частини території іншої АТО.

У Статті 4 (п.7, пар. 1) зазначено, що межі територій сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад повинні відповідати межах територій об'єднаних громад, що визначені у перспективному плані формування громад відповідного регіону. Внаслідок цього, ППФГ можна розглядати як рамкові схеми об'єднання територіальних громад.

Більш детально ці положення викладені у Статтях 10 і 11. ППФГ розробляється для кожного регіону та, згідно зі Статтею 11 (пар. 3), охоплює усю територію відповідного регіону України (Автономної Республіки Крим, області, м. Севастополя); ця схема визначає межі територій об'єднаних громад, що мають бути сформовані (Ст. 4, пар. 1, п. 7); держава здійснює фінансову підтримку об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, коли межі території новоствореної об'єднаної громади відповідають межах, визначеним ППФГ (Ст. 10, пар. 1); це означає, що фінансова підтримка не буде надаватись, якщо об'єднана територіальна громада вийде за визначені межі, наприклад, якщо референдум щодо об'єднання прийме рішення про інші межі. Важко стверджувати, що така процедура підтримує право територіальних громад об'єднуватися з дотриманням принципу добровільності, як зазначено у Статті 2 і Статті 11 (пар. 1). З огляду на викладені положення, ми можемо зробити висновок, що **ППФГ насправді є інструментом правового регулювання з обов'язковими наслідками, а не просто документом, що розробляється на єдиній методичній основі.**

Порядок схвалення ППФГ дає мало можливостей місцевим громадам та населенню висловити свою думку при визначенні нових меж територіальної громади. По суті, законопроект передбачає проведення місцевого референдуму чи голосування у місцевій раді за результатами громадських обговорення на загальних зборах (конференціях) громадян з метою прийняття рішення про об'єднання територіальних громад (Ст. 5, пар. 1), але це тільки можливість ухвалити чи відхилити рішення. Це означає, що є дуже мало можливостей, або й зовсім немає, для формування політичного консенсусу щодо схеми об'єднання з усіма стейкхолдерами та особливо з населенням. Законопроект передбачає оприлюднення рішення місцевих рад, щоб довести до відома населення, не пізніше ніж через п'ять робочих днів після його прийняття (там же). Натомість, у законопроекті немає положення про оприлюднення проекту об'єднання до прийняття рішення, щоб дати можливість його публічно обговорити.

Згідно зі Статтею 11 ППФГ для кожного регіону розробляється відповідною обласною державною адміністрацією (Радою міністрів Автономної Республіки Крим, Севастопольською міською радою) на єдиній методичній основі, визначеній центральним органом виконавчої влади, потім схвалюється обласною радою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Севастопольською міською радою) і нарешті затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Севастопольської міської державної адміністрації. Деякі пункти є не зовсім зрозумілими, що відображає недосконалість в частині організації публічного обговорення з питань впровадження реформи. Законопроект не визначає чітко, чи обласна державна адміністрація може подавати ППФГ до Кабінету Міністрів, якщо обласна рада його не схвалила (відхилила або відмовилася за нього голосувати). У цьому процесі, остаточне рішення приймає Кабінет Міністрів: без його затвердження схему не можливо запровадити. Виникає запитання (хоч і мало ймовірно, що це може статися): чи може Кабінет Міністрів не затвердити ППФГ, поданий обласною державною адміністрацією через те, що план не відповідає методиці формування об'єднаних територіальних громад, затвердженого Кабінетом Міністрів? Теоретично, так. Але таких двозначностей слід уникати, а повноваження відповідних інституцій, задіяних у процесі, мають бути чітко визначені.

Передусім, весь порядок/процедура має бути прописана наново з тим, щоб передбачити можливість відкритого обговорення питання формування об'єднаних територіальних громад. Як правильно зазначено у пояснювальній записці, Європейська хартія місцевого самоврядування не вимагає уповноваження територіальних

громад приймати рішення стосовно змін меж громад. Сказане, підтверджується змістом статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування: «зміни територіальних кордонів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних територіальних громад, в тому числі, якщо це можливо, шляхом проведення місцевого референдуму». Вимагається тільки проведення консультацій. Ця норма базується на ідеї про те, що визначення територіального устрою належить, як правило, до компетенції держави. Проте, **проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад» навіть не передбачає проведення відкритих дебатів щодо змін територіальних меж; не передбачає можливості для населення обговорити і порівняти декілька варіантів об'єднання. Процедуру, передбачену законопроектом, можна формально вважати такою, що відповідає Хартії, але вона не відповідає її принципам по суті.**

Проблема полягає не лише у відповідності Хартії. Йдеться також про те, що необхідно створити добрі стартові умови для впровадження реформи. Місцеве самоврядування потребує довіри та підтримки з боку місцевого населення, а це не дається автоматично. Для того, щоб побудувати таку довіру і підтримку, необхідно залучати місцевих депутатів і громадян до процесу формування об'єднаних територіальних громад.

Таким чином, ми пропонуємо змінити структуру процесу розроблення і затвердження ППФГ. Такий документ потрібен для раціоналізації процесу об'єднання у регіонах. Але до нього мають бути залучені місцеві громади і громадяни.

У законопроекті можна передбачити такі етапи:

- 1)** Створити рамку для консультацій: наприклад, обрати комітет мерів на регіональному рівні для співпраці з обласною державною адміністрацією при розробці проекту ППФГ, перегляду проекту, розробленого обласною державною адміністрацією та внесення пропозицій щодо змін; потім провести консультації з районними і обласними радами та економічними/соціальними стейкхолдерами (бізнес асоціаціями, профспілками, основними об'єднаннями громадян ...).

- 2)** Оприлюднити проект з пояснювальною запискою та картами у ЗМІ та в Інтернеті для публічного вивчення і обговорення на певний час, наприклад, один або два місяці. Одночасно, обласні адміністрації та члени комітету мерів мають організувати збори/зустрічі в різних місцях, особливо там, де об'єднання викликає більший супротив, з метою пошуку раціональних коригувань.

- 3)** По завершенні процесу має бути підготовлено звіт із зауваженнями та запереченнями, які були висловлені, та аргументацією, чому вони були відхилені. Цей звіт має бути оприлюднений разом з остаточним варіантом проекту ППФГ. Якщо ППФГ є документом, який затверджує центральна влада, тоді не потрібно подавати його на схвалення обласної ради. Розподілі повноважень має бути чітким. Потім ППФГ може затверджуватися або Кабінетом Міністрів, як це зараз прописано, або керівником обласної державної адміністрації, уповноваженого на це Кабінетом Міністрів. Останній варіант є кращим тому, що він більш сприятливий для врахування місцевих пропозицій щодо коригування ППФГ.

В принципі ці пропозиції є фактично певною модернізацією процедури, що передбачена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», певний досвід застосування яких в Україні уже є.

У Франції така процедура запроваджена в кожному «департаменті» для підтримки формування міжмуниципальних органів з більшими повноваженнями; обрану комісію очолює префект. Комісія може також схвалювати зміни до схеми, запропонованої префектом; ці зміни є обов'язковими для префекта, якщо вони схвалені двома третинами членів комісії.

Метою такої процедури є побудова підтримки нової схеми територіального устрою в кожному регіоні, створення умов для нових органів місцевого самоврядування виконувати свої завдання з достатньою підтримкою населення. Це може забрати більше часу, але буде більш результативним у кінці. Консультації з громадянами щодо проекту об'єднання через референдум або конференції громадян

будуть мати більше сенсу, оскільки проект буде обговорюватися до його прийняття, а основні аргументи за і проти будуть відомими.

4. Державна підтримка нових об'єднань територіальних громад

Згідно зі Статтею 9, держава здійснює організаційну, методичну та фінансову підтримку об'єднання територіальних громад. Фінансова підтримка здійснюється шляхом надання об'єднаній територіальній громаді додаткових коштів на формування відповідної інфраструктури, необхідної для виконання функцій у ширшому масштабі (Ст. 10).

Згідно зі Статтею 10, обласні державні адміністрації за поданням місцевої ради об'єднаної територіальної громади вносять Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді (пар. 2). При цьому, загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами новостворених територіальних громад пропорційно площі новоствореної територіальної громади та кількості сільського населення такої громади (пар. 3). **Ці два положення не узгоджуються між собою. Якщо обсяг фінансової підтримки визначається на основі суб'єктивної оцінки потреб, представлені місцевими радами об'єднаних територіальних громад, то положення параграфу 3 втрачає сенс. Якщо фінансова підтримка розподіляється на основі об'єктивних критеріїв, як зазначено у параграфі 3, то тоді порядок внесення пропозицій Кабінету Міністрів втрачає сенс.** У будь-якому разі, загальний обсяг фінансової підтримки має визначатися у статтях державного бюджету. Тоді є два методи: визначити ключову потребу і потім розрахувати загальний обсяг бюджетних призначень, необхідних для її фінансування, або встановити обсяг фінансової підтримки, а потім визначити методологію/порядок її розподілу.

Найкращим способом є застосування об'єктивних критеріїв. Ті критерії, що зазначені в законопроекті, є правильними, але їх слід би було підкріпити іншими критеріями: наприклад, для гірських районів, районів з низькою щільністю населення (порогові індикатори мають бути визначені законом) тощо. Також варто визначити законом норми фінансової підтримки: наприклад, «Х» гривень на територіальну одиницю (мешканця чи км²), оскільки це робить процедуру більш прозорою; мери можуть мати свої власні

розрахунки тих вигод, що вони очікують отримати. З огляду на вищенаведене, **параграф 2 Статті 10 має бути видалено.**

Втім, цього недостатньо для підтримки територіальної реформи. Як правильно зазначено у пояснювальній записці, метою реформи є формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів (пар.2). Але цього не можливо досягти лише за рахунок виділення з державного бюджету додаткових коштів, необхідних для формування відповідної інфраструктури, як зазначено у Статті 10. Це питання не нове, на ньому наголошувалося кілька разів під час попередніх консультацій з Радою Європи. **Краще було б пов'язати територіальну реформу з Програмою реформування житлово-комунального господарства. Це б зробило можливим продемонструвати людям досягнення, яких можна очікувати на національному рівні в результаті запровадження обох реформ. Це б значно полегшило планування розвитку у різних секторах муніципальної економіки, а також допомогло би в обговоренні формування нових меж територіальних громад.** Такі пропозиції вже надавалися у листопаді 2010 року в експертній оцінці законопроекту «Про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад», а ще раніше – в експертній оцінці стосовно прийнятих у серпні 2007 року змін до Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства: «Загальнодержавна програма має сприяти органам місцевого самоврядування у впровадженні (...) може створити необхідні умови для реформи місцевого самоврядування».

5. Утворення нових органів місцевого самоврядування в результаті об'єднання територіальних громад

Об'єднані територіальні громади будуть з новими органами місцевого самоврядування і наблизять систему місцевого самоврядування в Україні до європейських стандартів.

Законопроект передбачає порядок/процедуру створення об'єднаної територіальної громади та її наступництва по відношенню до

відповідних об'єднаних громад (Ст. 5-8); до Закону про місцеве самоврядування вносяться відповідні зміни.

Будь-який мер може витупити з ініціативою створення об'єднаної територіальної громади у відповідності з затвердженим ППФГ (Ст. 5, пар. 1) і звернутись до мерів сусідніх громад з проектом договору згідно з типовим договором, затвердженим Кабінетом Міністрів (пар. 3), головний зміст якого визначається законом (пар.2). Потім рішення про об'єднання приймається на місцевому референдумі, який проводиться у кожній заінтересованій громаді одночасно, або, як альтернативний варіант – місцевою радою на основі консультацій з загальними зборами громадян. Наступними послідовними кроками є: оприлюднення рішення (пар. 1, останнє речення), підписання договору мерами (пар.4) та подання/внесення до відповідних місцевих рад на затвердження (пар.4). Потім договір набирає чинності після затвердження всіма місцевими радами (пар. 5). Далі, згідно з параграфом 7, місцеві ради, які ухвалили рішення про створення об'єднаної територіальної громади, направляють копію рішення, прийнятого на референдумі або на засіданні місцевої ради, та оригінал договору обласній раді та обласній державній адміністрації (відповідно, Верховній раді АР Крим та Севастопольській міській раді). Нарешті, згідно зі Статтею 6 (пар. 1), об'єднана територіальна громада вважається створеною з дня прийняття рішення обласною радою (Верховною радою АР Крим та Севастопольською міською радою).

Ця процедура є незрозумілою у багатьох аспектах:

1) Не має чітких вимог щодо змісту договору та порядку його ініціювання та підписання, а сама Стаття 5 є досить хаотичною і містить внутрішні суперечності та норми, які є такими, що складно тлумачаться. Зокрема у договорі має бути передбачено : *«4) механізм підвищення рівня надання послуг населенню об'єднаної територіальної громади»;*

Варто було б передбачити таку логіку підготовки об'єднання: спочатку один чи кілька голів територіальних громад, звертається до сусідніх (суміжних) громад з пропозицією про об'єднання у якій викладаються певний мінімальний набір параметрів (визначених цією статтею), далі ідуть переговори між головами та погоджується текст договору, далі відбуваються громадські обговорення в першу чергу у громадах, що

приєднуються, потім узгодження договору виконавчою владою – потім його затвердження сесіями місцевих рад громад.

2) Немає жодних індикаторів встановлення результатів референдумів, не прописані умови, на яких громади будуть приєднуватися до об'єднаної територіальної громади: чи необхідно отримати згоду всіх громад, напр., більшістю голосів на користь об'єднання на кожному референдумі, та рішень кожної ради, де були обрані альтернативні варіанти? Якщо закон не вимагає ніякої більшості голосів, то ми можна припустити, що він вимагає одноставного рішення громад. Але це ставить реформу під ризик: опозиція/опір лише однієї громади може зробити створення об'єднаної територіальної громади неможливим. Чи об'єднана територіальна громада буде створюватися без опозиційної громади? Це малоймовірно, з огляду на ППФГ, і це навряд чи можна вивести з тлумачення цього положення законопроекту. Отже, **законопроект потрібно доповнити відповідним пунктом, і кращим варіантом було б прописати правило більшості голосів, зважених відповідно до кількості мешканців заінтересованих громад.** Наприклад, у Франції у подібних випадках правило простої більшості сформульовано так: щонайменше більшість місцевих рад, які представляють принаймні дві третини населення, або дві третини місцевих рад, які представляють більшість мешканців.

3) Не визначено орган, відповідальний за встановлення результатів: це могло би бути метою Статті 6, параграф 1, в якому чинне формулювання є заплутаним: слово «рішення» вжито некоректно, оскільки у Статті 5 зазначено, що рішення приймається громадами. Більше того, якщо метою є визначити орган, який встановлює результати, це повинна бути не обласна рада, а керівник місцевої державної адміністрації (краще районного рівня). Рада, по суті, є політичним органом, а така функція радше має бути в руках адміністративного органу, який у принципі має триматися осторонь політичної конкуренції. Отже, **параграф 1 Статті 6 пропонується сформулювати таким чином: «результати референдумів, відповідних голосувань на засіданнях місцевих рад подаються керівникові районної державної адміністрації. Керівник державної адміністрації оголошує результати і, як наслідок, постановляє створити об'єднану територіальну громаду».**

4) Що стосується організації місцевих референдумів та загальних зборів громадян, законопроект має прямо посилатися на чинне законодавство. Будь-яке інше регламентування створить непорозуміння.

Більше того, якщо рішення приймається шляхом референдуму, немає необхідності місцевій раді схвалювати рішення. Такий додатковий етап був би необхідним тільки в тому разі, якщо референдум мав би тільки консультативний характер, без права приймати рішення. Отже, рекомендується **видалити кінцеве формулювання параграфу 4 Статті 5: «та вноситься на розгляд відповідних місцевих рад для затвердження».**

Після оголошення результатів голосування та рішення/постанови про створення об'єднаної територіальної громади, обласна рада має призначити нові місцеві вибори та ухвалити необхідні рішення щодо змін меж територіальної громади.

Не зовсім чітко сформульовано положення про те, що **колишні територіальні громади припиняються, як тільки створена об'єднана територіальна громада.** Це не зовсім зрозуміло у новому формулюванні Статті 6 параграфу 2 Закону про місцеве самоврядування 1997 року. Проте, необхідне тлумачення наведено у параграфі 4 Статті 6 законопроекту: «Об'єднана територіальна громада та її органи місцевого самоврядування є правонаступниками прав і обов'язків територіальних громад, що вирішили об'єднатися, та їх органів місцевого самоврядування». Це означає, що **громадяни є членами тільки однієї територіальної громади у розумінні Статті 140 Конституції: об'єднаної територіальної громади. Це наближує українське законодавство до європейських стандартів.**

У результаті, Стаття 7 передбачає припинення попередніх територіальних громад: їх органи місцевого самоврядування припиняють існування як юридичні особи, як тільки вони передають усі свої права, майно та ресурси новим обраним органам об'єднаної територіальної громади, і вони повністю припинять існування з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх припинення в установленому законом порядку. Створюється ліквідаційна комісія для розв'язання всіх практичних питань, пов'язаних з припиненням сільських, селищних, міських рад. Немає проблем з положенням Статей 7 і 8 у цьому аспекті, але **параграф 4 Статті 7 має бути видалено: оскільки закон врегулює всі етапи припинення колишніх територіальних громад та їхніх органів місцевого самоврядування, то немає потреби приймати рішення обласної ради з цього приводу.**

Приписи законопроекту, що сформульовані у частинах 1 і 2 статті 6 і наділяють обласні ради повноваженнями щодо утворення нових громад і призначення виборів у цих громадах виглядають такими, що не відповідають природі обласної ради, яка «представляє інтереси територіальних громад» і не має власних повноважень на створення адміністративно-територіальних одиниць, якими без сумніву є нові територіальні громади. Тим паче, Конституція України вирішення питань територіального устрою відносить 1) винятково до закону, а призначення виборів органів місцевого самоврядування 2) до повноважень Верховної Ради України.

Законопроект нічого не говорить про реальний перехідний період, коли уже є рішення про об'єднання громад у єдину громаду, але нові органи, на основі нових виборів, ще не сформовані, нові рахунки не відкриті, нові ставки місцевих податків не встановлені. Ця проблема є вкрай важливою для реального життя, тому має бути врегульованою.

¹ П 13) частини 1 статті 92 Конституції України

² П 30) частини 1 статті 85 Конституції України