

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**

м. Страсбург, 7 квітня 2014 року

CELGR/LEX 2/2014

(оригінал англійською мовою)

ВИСНОВОК

ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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

Вступ

Цей висновок Ради Європи (РЄ) до проекту закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. 3617 від 13 листопада 2013 року) було зроблено на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування в рамках Програми РЄ «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2011 – 2015 рр., за фінансової підтримки Урядів Швейцарської Конфедерації та Королівства Данії).

У листопаді 2013 року попередній уряд України подав до *Верховної Ради* новий проект закону про розвиток міжмуніципального співробітництва (ММС), який витікає з концепції реформи місцевого самоврядування (нещодавно ухвалено). Два експертні висновки до попередніх законопроектів з цього питання вже надавались РЄ у 2011 – 2012 рр.¹ РЄ також здійснювала експертну оцінку декількох версій концепції реформи місцевого самоврядування (останній Висновок CELGR/LEX 5/2013 від 1 жовтня 2013 року).² У концепції територіальна реформа фактично була обмежена розвитком ММС. Таким чином, у даному проекті закону можна побачити спробу втілити цю стратегію.

Цілі законопроекту обмежені, проект має ряд недоліків і потребує вдосконалення. Зауваження РЄ спрямовані на вдосконалення законопроекту у тому, що стосується завдань, виходячи з того, що маленькі кроки – це краще, ніж нічого.

Законопроект загалом можна вважати певним кроком для започаткування системного співробітництва між територіальними громадами, проте недостатнім для того, аби через механізм такого співробітництва вирішити проблему подолання фрагментарності адміністративно-територіального устрою та посилення спроможності усіх територіальних громад. Структура та філософія законопроекту в цілому відповідає європейській практиці, але стосується фактично лише таких форм співробітництва, що передбачають найменшу інтеграцію між територіальними громадами.

¹ Експертна оцінка РЄ проекту закону України про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад (DPA/LEX 2/2011 від 22 лютого 2011 року) та Висновок РЄ до проекту закону про об'єднання територіальних громад (CELGR/LEX 1/2012 від 13 березня 2012 року).

² З цим та іншими висновками та рекомендаціями РЄ можна ознайомитися на сайті: <http://www.slg-coe.org.ua/category/documents/appraisals/>

Діагноз системи місцевого самоврядування України досить добре відомий: у сільських районах забагато малих громад, позбавлених адекватних фінансових і кадрових спроможностей; зavelика концентрація повноважень місцевих органів влади на населених пунктах і, відповідно, відсутність повноважень планування чи податкових повноважень на прилеглих територіях. Законопроект не має на меті здійснення територіальної реформи на рівні громад в Україні, як загалом, так і в сільських районах. Швидше, мета законопроекту – створити інструмент для розвитку співпраці місцевих громад на добровільних засадах заради їх взаємної вигоди (Стаття 2). Ця мета значно більш обмежена; новий закон може бути досить корисним і допомогти у створенні умов для подальшої ширшої співпраці, але співпраця, якщо є плани щодо її продовження, має ґрунтуватись на постійних інститутах, а не лише на домовленостях, тоді як законопроект у цьому відношенні дуже обережний.

Нижче прокоментовано загальну концепцію цього законопроекту, а також наведено докладні коментарі або пропозиції щодо змін кількох статей.

Загальна оцінка законопроекту

Попередні проекти законів, згадані вище, були націлені на загальну територіальну реформу у відповідності до найбільш амбітної концепції на основі об'єднання територій, визначених державною адміністрацією, або принаймні виходячи з критеріїв розміру й віддаленості, з метою раціоналізації системи місцевого самоврядування.

Новий законопроект ґрунтується на добровільному бажанні місцевих громад співпрацювати (Стаття 2, підпункт 2) і стосується лише місцевих ініціатив по започаткуванню процесу укладання договорів про співробітництво між сусідніми громадами. Ініціативу можуть взяти на себе голови, депутати або громадяни – члени місцевої громади (Стаття 5). Після того, у разі схвалення радою, має відбутись обговорення для вироблення умов договору. Державна адміністрація, згідно законопроекту, не має впливу на ініціативу організації такої співпраці. Відповідно до законопроекту, функції державної адміністрації – лише надавати підтримку, здійснювати моніторинг процесу співпраці, а також управляти реєстром (реєструвати) договори про співробітництво територіальних громад (Стаття 13, п. 4).

Враховуючи потребу розширення співпраці між місцевими органами влади в усіх регіонах України, місцева державна адміністрація на рівні області повинна мати можливість, на пропозицію районної державної адміністрації, брати на себе ініціативу укладання договору про співробітництво громад на певній території. Це не позбавить місцеві ради права приймати самостійні рішення, але надасть місцевій державній адміністрації можливість навести аргументи на користь співпраці та подолати небажання місцевих рад, які можуть протистояти поглинанню більшими громадами.

При цьому пропонована схема співпраці відрізняється від попередніх рішень; вона дуже слабка інституційно. Відрізняються чотири форми співробітництва: 1) співробітництво для здійснення спільних повноважень, визначених договором; 2) співробітництво, спрямоване на реалізацію спільних проектів; 3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

В проекті відсутня форма співробітництва, яка передбачає створення спільних органів управління для громад-учасників співробітництва. Варто зауважити, що у проекті закону, який був підготовлений ще в 2012 році, така форма передбачалась. Саме об'єднання ресурсів та створення спільних органів управління може сприяти поступовому формуванню укрупнених громад.

Проект закону для жодної форми співробітництва не визначає детальних процедур чи органів прийняття рішень при здійсненні співробітництва. Це суттєвий недолік законопроекту. Навіть якщо подається звітність, спільного органу для обговорення звітів не буде, кожна залучена громада формуватиме свою думку виходячи лише зі специфічних власних інтересів; немає стимулу зібрати громади для аналізу їхніх спільних інтересів і майбутнього. Лише у випадку співробітництва в рамках якогось проекту, наприклад, угоди про реалізацію спільного проекту, законопроект передбачає «механізм координації», організація якого віддана на відкуп договору між громадами (Стаття 11, п. 1, підпункт б), і це не керівний, навіть не контролюючий орган.

Громади можуть перерозподіляти між собою свої повноваження на підставі договору (Стаття 10); це означає, що одна або декілька громад виконуватиме якусь функцію в інтересах усіх громад, наприклад, в межах території співпраці. Але органу, який представляв

би інші громади при виконанні зазначеної функції, немає. У випадку співпраці в рамках проекту розподіл витрат і відповідальності має визначати договір (Стаття 11). Договір може також визначати умови спільного фінансування підприємств, установ та організацій: у такому випадку договір має встановити порядок розподілу доходів і ризиків (Стаття 12, п. 2, підпункт 4). Нарешті, громади можуть створювати спільні підприємства, установи та організації; в договорі мають бути вирішені питання юридичного статусу та керівного органу, але не передбачено спільного контролюючого органу задіяних громад (Стаття 13, п. 2, зокрема 4 підпункт).

Насправді проект закону чітко не визначає зміст договорів; у статтях лише перелічені окремі питання, які має врегулювати договір. Виходячи з цього, на розсуд громад залишено домовлятися про більш інтегроване управління, наприклад, через правління з представництвом усіх громад. Але без юридичної бази, визначеної у законі, договір, звичайно, не зможе забезпечити делегування публічних повноважень такому органу.

Нарешті, згідно Статей 10 – 13, співпраця фінансується лише з власних коштів задіяних громад. Положення про ресурси суб'єктів ММС містяться лише у Статті 10 (п. 3) щодо перерозподілу повноважень між громадами; вона містить посилання лише на Бюджетний кодекс України. Але дотримання положень Бюджетного кодексу недостатньо. Закон має бути конкретнішим з цього важливого питання і деталізувати, на які ресурси мають право суб'єкти ММС. Крім того, держава надаватиме фінансову підтримку співпраці через бюджетні ресурси. Але у проекті закону не зазначено, кому буде виділятися ця фінансова підтримка: якщо немає представницького органу ММС, у якому беруть участь громади, таке фінансування можна виділити лише громадам, яким інші делегували окремі функції чи задачі, або конкретним підприємствам, установам чи організаціям, що може лише викликати підозру інших громад. Для розпорядження ресурсами, задіяними у співпраці, також необхідно мати орган, що представляє всі залучені громади.

Якщо узагальнити, головним недоліком проекту закону є недостатність положень про управління співробітництвом територіальних громад.

Нижче деталізовані зауваження та пропозиції по кількох статтях.

Стаття 5:

Немає підстав виключати місцеву державну адміністрацію з будь-яких ініціатив, що стосуються розвитку співробітництва територіальних громад. Якщо уряд бажає виявити повагу до прав самоврядування, для цього буде достатньо того факту, що державна адміністрація не матиме права остаточного рішення щодо схем співпраці.

Таким чином, пропонується додати друге речення до пункту 1 Статті 5: **«Крім того, голова обласної державної адміністрації після консультації з районною державною адміністрацією може взяти на себе ініціативу запропонувати органам місцевого самоврядування кількох територіальних громад укласти договір про співробітництво територіальних громад».**

Рішення про участь у договірному процесі, згідно пункту 3, залишається за радами громад. Проект закону не визначає більшості, необхідної для початку переговорів. З цього випливає, що потрібна підтримка ради кожної громади, і що неможливо залучити в цей процес громаду, якщо її рада проголосувала проти.

Цей варіант є традиційним для ММС у європейських країнах. Але він може становити серйозну перешкоду для багатьох договорів про співробітництво територіальних громад. Тому може бути доцільною вимога кваліфікованої більшості.³ Має бути знайдено компроміс між правами місцевого самоврядування та зловживанням (своєрідним) правом вето.

Статті 6 - 8:

Ці статті стосуються процесу переговорів про проект договору. На відміну від попередніх законопроектів, які давали депутатам і головам небагато владних повноважень, пропонувані нові положення надають їм право визначати межі та мету їхньої співпраці. Згідно цих статей, голова органу місцевого самоврядування, який бере на себе ініціативу, має отримати згоду ради з пропозицією договору про співробітництво, потім його зміст конкретизують виконавчі органи муніципалітету і подають його на рішення ради. Потім з делегатів кожного органу місцевого самоврядування на рівноправній основі формується комісія зі співробітництва; ця комісія має протягом 60 днів розробити договір про співробітництво. Комісія припиняє своє існування після схвалення

³ У Франції це більшість у дві третини муніципальних рад, що представляють половину населення, або половину муніципальних рад, що представляють дві третини населення, включаючи місто, яке становить чверть населення території.

договору відповідними радами. Потім голова кожної ради, залученої до цього процесу, має протягом 15 днів оприлюднити проект договору для обговорення. Нарешті, він подається для затвердження раді протягом 30 днів після початку громадського обговорення (Стаття 8). Такі положення відповідають Статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо охорони територіальних кордонів органів місцевого самоврядування, що вимагає з'ясування думки відповідних місцевих громад.

Але немає певності, що орган місцевого самоврядування, який взяв на себе ініціативу, має самостійно працювати 90 днів для деталізації пропозиції, оскільки комісії зі співробітництва необхідна згода всіх громад / органів місцевого самоврядування. Власне, пропонувані договір має бути результатом роботи комісії зі співробітництва.

Публічність, передбачену для проекту договору, треба вітати. Проте, **законопроект щодо цього етапу дискусій має бути конкретнішим: як збирати зауваження та застереження громадян? Як їх узагальнити й проаналізувати? Чи не повинен голова громади / органу місцевого самоврядування надати звіт з оцінкою цих думок? Законопроект слід доповнити відповідними положеннями.**

Статті 10 - 13:

Стаття 10 має об'єднати пункти 1 Статей 10, 12 і 13, що стосуються мети договору про ММС (як пункти 1, 2 і 3). У такому випадку там має бути пункт 4 про співробітництво територіальних громад в рамках певного проекту. На відміну від попередніх випадків, в рамках проекту співробітництво територіальних громад припиняється після завершення проекту. А пункт 5 має запровадити наступні принципи: **після набуття чинності договору про співробітництво залучені громади / органи місцевого самоврядування вже не можуть виконувати завдань, делегованих органу співробітництва територіальних громад** (див. нижче). Пункт 6 має також вирішити проблему кадрів. Передача певних повноважень органу співробітництва територіальних громад повинна супроводжуватись **передачею персоналу, відповідального за ці повноваження**. Інакше делеговані повноваження не можуть бути виконані, або їх буде виконувати додатковий персонал, найнятий для цього, і ММС призведе до збільшення витрат, замість їх зменшення. Навіть якщо положення законопроекту проголосовані без будь-яких змін, делегування повноважень різними громадами одній з них вимагає від них

відшкодування. В іншому разі, оскільки співпраця ґрунтується на добровільному бажанні громад, неможливо очікувати від більших чи багатших громад виконання додаткових повноважень за рахунок власних ресурсів. Посилання на положення Бюджетного кодексу (див. Статтю 10, п. 3) без подальшої деталізації тут недостатньо.

Стаття 11 має визначати зміст договору про співробітництво. **Нова Стаття 11 може об'єднати положення пунктів 2 нинішніх Статей 10, 12 і 13. Деякі положення необхідно переписати й об'єднати, якщо вони мають однаковий предмет.** Крім того, має бути пункт про зміст договору про співробітництво для ММС в рамках певного проекту.

Стаття 12 має стосуватись **керівництва / управління ММС**. Оскільки закон може залишати сторонам досить широку свободу дій, вона має визначити основні правила та установи. Принципово, щоб кожен договір про ММС реалізовувався органом співробітництва територіальних громад, як це передбачено законом. Цей орган має бути **юридичною особою публічного права, якому закон надає такі ж публічні повноваження, як і органам місцевого самоврядування, в межах повноважень, делегованих йому** залученими громадами. Винятки можливі для договору про співробітництво в рамках проекту між обмеженою кількістю громад (яку має визначити закон) і для договору про співробітництво щодо регулярного спільного фінансування підприємства, установи чи організації комунальної форми власності, за наявності обмеженої кількості залучених громад. Законопроект має врегулювати такі випадки.

В окремих випадках, якщо розвивати ММС у широкому розумінні, аби орган співробітництва міг виконувати повноваження, що належать громадам слід передбачити, що така юридична особа публічного права має створюватись адміністративним актом, виданим головою обласної державної адміністрації, і наділятись повноваженнями, передбаченими законом. Ці повноваження має здійснювати правління та голова, з заступниками або виконавчим комітетом. В принципі, ці повноваження мають бути аналогічні повноваженням міської ради та мера, але в межах функцій органу ММС, делегованих громадами.

Серйозною проблемою є склад **правління**, яке є керівним органом. Дотримуючись логіки даного законопроекту, бажане рівне представництво в правлінні всіх залучених громад, а членами правління мають бути мери чи делегати, обрані їхніми радами. Але

таке рішення не дозволить укласти жоден договір, коли є зовеликі диспропорції між громадами (наприклад, містом і навколишніми селами). Тому слід використовувати складніші форми представництва. Наприклад, слід враховувати кількість мешканців при розподілі місць у правлінні, але представництво громад має гарантувати, що жодна громада не зможе мати більшості місць, або поєднувати мінімальне рівне представництво кожної громади і пропорційне представництво для інших місць.

Нарешті, треба вирішити, чи в **члени** правління делегуються депутати рад громад, або обрані напряму громадянами делегати. Друге рішення набагато краще для того, щоб запровадити повноцінні політичні дебати щодо сфери співробітництва під час виборчих кампаній, але мери та мешканці менших громад зазвичай виступають проти.

Управління ММС є досить важливим питанням для успіху реформи, і закон має як мінімум забезпечувати раціональні рішення й залишати сторонам можливість досягнення політичних компромісів.

Для підприємств, установ і організацій комунальної форми власності правління органу ММС буде політичним органом влади, що представляє всі залучені до їхнього керівництва громади.

Нарешті, Стаття 13 має бути присвячена **фінансовим аспектам ММС**. Згідно духу законопроекту, органи ММС не можуть мати власні ресурси. Це означає, що діяльність таких органів, а також спільні засідання, якщо такий орган не створено, фінансується за рахунок внесків залучених громад (див.: Стаття 15, п. 1, 1 підпункт). У такому випадку **головне питання – визначити ключ до різних внесків. Законопроект не містить положень з цього важливого питання.** Ключ до розрахунку внесків органів місцевого самоврядування може ґрунтуватися на багатьох критеріях і комбінаціях критеріїв. Зокрема, він може ґрунтуватися на кількості мешканців або на показнику, що характеризує рівень надходжень кожного муніципалітету; якщо розглянути систему, запроваджену Бюджетним кодексом України, внесок міг би ґрунтуватися на такому принципі: а) відсоток надходжень, виділених на витрати, з урахуванням вирівнювання, включаючи дотацію вирівнювання, виходячи з суми на душу населення; б) відсоток надходжень, виділених на витрати, не включений у формулу вирівнювання. Тому перша частина відобразатиме вирівнювання, а друга частина відобразатиме різницю у добробуті.

Інші ресурси, згадані в Статті 15, є допоміжними й заохочувальними; очевидно, вони не покривають більшу частину видатків, що виникають внаслідок делегування повноважень. Залучені органи місцевого самоврядування мають передавати ресурси, відповідні повноваженням, які вони вже не виконуватимуть.

Статті 14 - 16:

Ці статті стосуються ролі державної адміністрації. Вони описують державну підтримку ММС, види ресурсів, що виділяються на ММС, та моніторинг. За державну підтримку і за моніторинг відповідає Міністерство регіонального розвитку.

Тоді слід додати ще одну функцію: контроль за діяльністю органів співробітництва територіальних громад. Власне, за логікою даного проекту закону, такі положення не потрібні, оскільки додатковий орган створювати не треба. Оскільки проект закону не передбачає якогось управління співробітництвом територіальних громад, контролю достатньо. Але якщо організувати керівництво ММС, як рекомендує РЄ, потрібно буде додати положення про контроль. Було б достатньо **додати третій пункт до Статті 16, наприклад: «Положення Закону про місцеве самоврядування стосовно державного контролю за органами місцевого самоврядування територіальних громад застосовуються до органів співробітництва територіальних громад».**

Статті 17 - 19:

Ці статті стосуються припинення ММС.

Зокрема, Стаття 17 стосується юридичних підстав для припинення. Підпункт 6 пункту 1 викликає питання: співробітництво територіальних громад може бути припинене рішенням суду, у той час як в інших підпунктах перелічені всі підстави для припинення. Але рішення суду не є підставою для припинення, це лише форма або процедура припинення. Тому цей пункт слід переписати, щоб роз'яснити, у яких випадках припинення співробітництва територіальних громад вимагає рішення суду.

Пункт 3 Статті 17 недосконалий. У ньому зазначено, що припинення співробітництва територіальних громад не повинне шкодити якості та обсягу надання послуг населенню. Це швидше політичне зобов'язання, аніж юридична норма. Хто буде оцінювати, чи тягне припинення ММС такі наслідки? Судді важко обґрунтувати вирок такою оцінкою. То ж чи

означає це, що суддя або місцева державна адміністрація на обласному чи районному рівні могли б на цій підставі висловитись проти припинення ММС, хоча умов для цього не дотримано? Через такі складнощі **рекомендується видалити пункт 3 Статті 17.**

Нарешті, припинення ММС не можна залишати лише на розсуд домовленості між залученими громадами. Серед переліку підстав для припинення, наведеного у пункті 1, деякі вимагають більш радикальних кроків, включаючи ухвалу суду чи рішення голови районної державної адміністрації. Наприклад, можна припустити, що банкрутство співробітництва територіальних громад має оголосити суд, і суд міг би заявити про припинення угоди про співробітництво. Але у випадку, якщо одна чи декілька громад забажають вийти з угоди про ММС, закон повинен давати державній адміністрації повноваження оцінити наслідки такого кроку і, якщо необхідно, висловитись проти такого виходу, якщо він може зашкодити іншим громадами, якщо не буде доведено, що участь у такому співробітництві шкодить громаді-позивачу. З іншого боку, **державна адміністрація має зберігати право припинити ММС у випадку порушення закону або у разі конфлікту між громадами, який неможливо вирішити. Проект закону слід змінити відповідним чином.**

Інші положення не потребують додаткових коментарів.