

DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY

Special Adviser to the Government of Ukraine on Decentralisation

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

м. Київ, 24 червня 2016 року

SAGUD-LPO (2016)1

Висновок¹

**Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
(щодо добровільного приєднання територіальних громад)»**

¹ Цей Висновок відображає позицію Спеціального радника, що ґрунтується на стандартах Ради Європи та кращих європейських практиках. Він не представляє офіційну позицію Ради Європи з означеного питання.

1. Стан процесу об'єднання в Україні

Процес децентралізації в Україні уповільнений у зв'язку з тим, що 93% органів місцевого самоврядування налічують менше 3000 жителів; це відмітка, нижче якої вкрай мало послуг, якщо такі взагалі можливі, можуть надаватися ними незалежно. Надмірна муніципальна фрагментація є дуже поширеною європейською та (навіть) світовою проблемою, яку можна вирішити тільки двома способами: шляхом об'єднання і/або міжмуніципального співробітництва. Рада Європи має стандарти (зокрема, в сфері об'єднання) та інструменти (зокрема, в сфері міжмуніципального співробітництва) і надала або надає підтримку низці країн у проведенні таких реформ.

Україна обрала шлях об'єднання, який зазвичай вважається більш ефективним і менш витратним, але більш складним технічно й політично. Процес було розпочато в 2014 році за повної підтримки Ради Європи. Процес ґрунтується на Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад», підписаному Президентом України 5 лютого 2015 року. Цей Закон базується на дуже загальному (і вимогливому) принципі повністю добровільного об'єднання та відповідних механізмах, зокрема:

- перспективні плани розробляють обласні державні адміністрації (відповідно Рада міністрів Автономної Республіки Крим) і схвалюють спершу обласні ради (відповідно Верховна Рада в Автономній Республіці Крим), а потім – Кабінет Міністрів України;
- ініціаторами процесу об'єднання можуть бути сільський, селищний, міський голова; третина депутатів сільської, селищної, міської ради; або органи самоорганізації населення, які представляють інтереси не менш як третини членів громади;
- громадське обговорення проводиться протягом 30 днів;
- ради приймають рішення про надання згоди або про відмову в наданні згоди на об'єднання;
- у щойно об'єднаних громадах невідкладно проводяться позачергові вибори;
- у селах, селищах об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, також обирається староста, який представляє інтереси села, селища та надає низку послуг.

Згодом було запроваджено певну кількість стимулів для заохочення громад до об'єднання: коли всі громади, включені в перспективний план, вирішують об'єднатися, новостворена об'єднана громада отримує особливий статус («спроможна громада») і, разом з тим, отримує більше повноважень, зокрема, в галузях охорони здоров'я та освіти (аналогічні повноваженням міст обласного значення), а також доступ до нових джерел

фінансування (нові субвенції та значна частка (60%) податку на доходи фізичних осіб, зібраного на її території).

У контексті досвіду інших європейських країн український процес об'єднання можна оцінити як важкий і ускладнений, але дуже інклюзивний (комплексний), при цьому запропоновані стимули можна вважати вагомими. На дату підготовки цього Висновку (21 червня 2016 року) існує 172 спроможні об'єднані територіальні громади, а в кількох десятках інших ведуться переговори. Тому можна дійти висновку, що досягнутий успіх є обмеженим (і це нормально в тих випадках, коли об'єднання здійснюється суто на добровільній основі), крім того, деякі перешкоди, виявлені протягом 15 місяців з моменту набуття Законом чинності, можливо, слід буде усунути.

2. Європейські стандарти у галузі муніципального об'єднання

Європейські стандарти у галузі муніципального об'єднання представлені в статтях 4.6 і 5 Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікованої Україною без застережень або зауважень 11 вересня 1997 року) і Рекомендації Rec(2004)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад».

Стаття 4.6 зазначеної Хартії говорить: «У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином»; у статті 5 зазначено: «Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом».

Особливе значення у цьому відношенні має Пояснювальна доповідь до Хартії, в якій йдеться про таке:

Зокрема, у статті 4.6 зазначено, що «спосіб та час проведення консультацій повинен визначатися таким чином, щоб органи місцевого самоврядування мали реальну можливість чинити вплив на результати вирішення питання, допускаючи при цьому, що проведенню консультацій можуть перешкодити надзвичайні обставини, наприклад необхідність термінового прийняття рішення. Такі консультації повинні проводитися безпосередньо з відповідним органом або органами влади, або, якщо справа стосується декількох органів місцевого самоврядування, через посередництво їх асоціацій»;

Статтею 5 передбачається наступне: «Пропозиції щодо зміни їх кордонів, серед яких крайнім випадком є злиття з іншими громадами, у будь-якому разі мають першочергове значення для органів місцевого самоврядування та громадян, яким вони слугують. За умов, коли стосовно більшості країн вважається нереальним очікувати, щоб місцева громада отримала право вето щодо таких змін, важливим є проведення з нею прямих чи опосередкованих попередніх консультацій. Відповідну процедуру для таких консультацій, можливо, можуть запропонувати референдуми, але у ряді країн немає необхідної законодавчої бази для їх проведення. Там, де законодавство не передбачає обов'язковість референдуму, можуть бути застосовані інші форми консультацій.»

Рекомендація Rec(2004)12 рекомендує урядам держав-членів, які розв'язують питання про зміну меж та/або структури органів місцевої та/або регіональної влад:

1. ретельно готуватися до цього з метою визначення та врахування відповідних обов'язкових правових і практичних умов;
2. забезпечити існування ґрунтовно розроблених процедур ухвалення рішень, що базувалися б на діалозі між інституціями;
3. розробити поетапний план і чітко розподілити повноваження, серед яких і повноваження керування реформою, а також організувати відповідний моніторинг;
4. всебічно й неупереджено оцінювати результати та інформувати про це відповідні органи місцевої та/або регіональної влади.

Далі в цій Рекомендації надаються дуже детальні вказівки для підготовки (зокрема, аналізу, участі та складання програми), ухвалення рішень, здійснення муніципальних територіальних реформ та їх оцінки.

Взявши до уваги рішення органів влади України зробити процес об'єднання повністю добровільним, участь місцевих і міжнародних експертів у аналізі (зокрема, в рамках конференції Ради Європи і здійснення фахового огляду у вересні 2014 року), спосіб, у який перспективні плани були прийняті державними адміністраціями за допомогою регіональних офісів реформ, а потім – обласними радами та Кабінетом Міністрів, можна дійти висновку, що:

- процес об'єднання в Україні повністю відповідає зобов'язанням, що витікають з Європейської хартії місцевого самоврядування, та максимально відповідає Рекомендації Rec(2004)12;
- у дійсному законопроекті дотримані міжнародні зобов'язання та європейські стандарти.

3. Зауваження стосовно законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)».

а. Зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

Цей законопроект націлений на усунення деяких перешкод, які виникають на шляху процесу добровільного об'єднання у межах дії Закону №157-VIII від 5 лютого 2015 року (Відомості Верховної Ради, 2015, № 13, ст.91). Це слід розглядати як стандартну процедуру підтримки вкрай важкого процесу об'єднання.

Перша перешкода, яку планується усунути, – це можливість громад блокувати процес об'єднання, якого можуть бажати інші громади. Ця перешкода насправді спричинена не оригінальним законодавством, а методикою, прийнятою Кабінетом Міністрів. Згідно зі статтею 11 Закону 2015 року:

- Перспективний план формування територій громад області (Автономної Республіки Крим) розробляється відповідною обласною державною адміністрацією (Радою міністрів Автономної Республіки Крим), схвалюється відповідно обласною радою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим) та затверджується Кабінетом Міністрів України.
- Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ця методика визначає присвоєння статусу «спроможних громад» (з усіма перевагами щодо нових повноважень і нових джерел фінансування) новим громадам, утвореним шляхом об'єднання *громад*, які охоплює перспективний план. Згідно з наявним тлумаченням для присвоєння цього статусу необхідне приєднання всіх громад; таким чином, у кожній *громаді* є фактичне право вето на об'єднання в межах плану, до якого вона входить. Ця перешкода не впливає із законодавства і може бути усунена без необхідності змінювати закон.

Разом з тим, дуже хорошою ідеєю є мати чіткі правові критерії до умов, яких слід дотриматися для того, щоб об'єднана громада була визнана «спроможною», якщо до неї не входять усі громади з перспективного плану; це повинно усунути можливість прийняття свавільного або політично вмотивованого рішення в цьому відношенні.

Відповідно до частини 4 переглянутої статті 9, Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду «спроможною», якщо:

- її створено згідно з чинним законодавством;
- її створено навколо територіальної громади, визначеної Перспективним планом як адміністративний центр об'єднаної територіальної громади;
- її кількість населення становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану.

Це дуже корисне уточнення. Однак, умови видаються дещо хиткими. Середня кількість громад, які об'єднуються в нову відповідно до перспективних планів, – близько 7,6. Але часто може статися таке, що громада, визначена як центр майбутньої об'єднаної громади, вже має населення у понад 50% від загальної кількості. Як така вона вже може бути визнана «спроможною» без подальшого об'єднання, що, ймовірно, не є метою законопроекту. Було б більш надійним встановити подвійну більшість як за кількістю населення, так і за кількістю органів місцевого самоврядування, як передумову визнання громади спроможною. У попередній версії законопроекту було представлено інше рішення, яке передбачало, що більшість населення, *за винятком громади, визначеної як майбутній центр*, повинна увійти до громади для того, щоб вона була визнана спроможною.

Таким чином, пропонується, що для визнання об'єднаної громади «спроможною» вона повинна включати:

- громаду, визначену в перспективному плані як її центр;
- або більшість населення поза громадою, визначеною як центр, або більшість громад, які входять до перспективного плану.

Ще одним важливим доповненням у новому законопроекті є те, що він передбачає розподіл фінансової підтримки між об'єднаними громадами пропорційно площі та кількості сільського населення (що вже включено в попередній законопроект), але з рівною вагою обох цих факторів. Цей висновок не передбачає підготовки статистичного аналізу відношення між територією і населенням та потреб у видатках (в більшості країн населення має більшу вагу у формулах розрахунку потреб у видатках), але **наявність чіткого вирішення щодо цих двох факторів за відносним значенням була б корисною з точки зору прозорості**.

б. Зміни до Закону «Про місцеві вибори»

Другу перешкоду становлять місцеві вибори в об'єднаних громадах.

В оригінальному законі об'єднання було представлено як єдиний процес на рівні всіх громад, внесених до перспективного плану, за яким одразу йдуть позачергові місцеві вибори.

Згідно з проектом закону про внесення змін, громади, які не прийняли рішення про об'єднання на початковому етапі, зможуть зробити це пізніше. Однак, було б дійсно дуже проблематично проводити нові вибори на всій території об'єднаної громади щоразу, як нова громада вирішує приєднатися. Законопроект пропонує таке рішення:

- Нові вибори слід проводити не на всій території об'єднаної (спроможної) громади, а лише тієї, що приєднується.
- Голова цієї приєднаної громади автоматично стане старостою в більшій об'єднаній громаді.
- Вибори в нових приєднаних громадах проводяться в окремих мажоритарних округах, відношення яких до кількості округів об'єднаної громади повинно бути пропорційним відповідному відношенню населення.

Стосовно питання, що нові вибори не проводитимуться на всій території об'єднаної (спроможної) громади знову, - цей підхід є практичним і прийнятним для перехідного періоду до наступних чергових виборів. Дійсно, якщо згідно перспективного плану до складу громади мають увійти, наприклад, 8 муніципальних утворень, але від самого початку тільки 4 вирішили об'єднатися та провести місцеві вибори, було б важко просити їх проводити нові вибори щоразу, як тільки ще одне муніципальне утворення з решти чотирьох вирішить приєднатися. Це може призвести до потенційних 5 позачергових виборів упродовж одного виборчого циклу!

Відмова від виборів *старости* й автоматичне перетворення голови приєднуваної громади на старосту без сумніву є засобом усунення спротиву приєднанню до об'єднаних (спроможних) громад з боку сільських, селищних, міських голів. Обрання нового *старости* під час виборів нових депутатів ради не потягне за собою витрат. Проте, як тимчасовий захід, а також оскільки ці спеціальні *старости* матимуть легітимність відповідно до попередньо проведених виборів і менше повноважень, ніж до цього, це можна вважати прийнятним заходом.

Більш проблематичним є створення нових виборчих округів з метою гарантування представлення нових приєднаних громад у раді об'єднаної громади без затримки проведення нових виборів на всій території.

На відміну від більшості європейських країн, де кількість депутатів місцевих рад визначається базовим законодавством про місцеве самоврядування, в Україні така кількість визначена Законом «Про місцеві вибори» (Відомості Верховної Ради, 2015, № 37-38), у частині 5 статті 16, в 11 групах населення (від 12 депутатів у громадах з населенням до 1 тисячі мешканців до 120 депутатів у громадах з населенням понад 2 мільйони).

Коли нова невелика громада приєднується до (більшої та «спроможної») об'єднаної громади, додаткової кількості населення може бути недостатньо для переходу в іншу групу населення та збільшення кількості депутатів рад з метою представлення нещодавно приєднаної громади. Задля подолання цього ускладнення у пункті 6 частини 2 законопроекту зазначено:

Статтю 16 доповнити частиною п'ятою такого змісту:

«5. Загальний склад місцевої ради збільшується понад визначений частиною третьою цієї статті внаслідок проведення додаткових виборів сільської, селищної, міської ради додатково на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців територіальних громад, що приєдналися, до кількості виборців територіальної громади, до якої приєдналися, помножене на загальний склад ради, визначений частиною третьою, цієї статті, але не менше кількості територіальних громад, що приєдналися».

Як видається, ця стаття націлена на забезпечення того, що нові приєднані муніципальні утворення матимуть кількість мандатів у раді, пропорційну їхньому населенню. Окрім складного й неточного формулювання, є ще дві проблеми з цією статтею:

- Виглядає так, що вона встановлює таке положення на постійній основі; **натомість таке рішення повинне бути лише тимчасовим, і кількість місць у раді повинна повернутися до тієї, що передбачена Законом, на наступних чергових місцевих виборах.**
- Це положення не поширюється на випадок, коли внаслідок приєднання нової громади змінюється група населення об'єднаної громади. Як зазначено, кількість депутатів рад завжди перевищуватиме кількість, встановлену в статті 16 Закону «Про місцеві вибори», на значення кількості новостворених виборчих округів. Однак, цього може не статися, якщо група кількості депутатів зміниться услід за приєднанням нових невеликих громад, у такому випадку депутатів повинно бути менше, ніж це передбачено Законом «Про місцеві вибори».

Розглянемо приклад. Якщо в об'єднаній громаді кількість жителів дещо менша 20 000, то вона увійде до групи 5 000-20 000 (26 депутатів). Якщо приєднується громада з 500 мешканцями, група об'єднаного муніципального утворення зміниться на групу 20 000-

50 000 (34 депутатів). Це означатиме збільшення на 8 депутатів, хоча розмір приєднуваного муніципального утворення (за принципом пропорційності відносно мінімуму для одного депутата) надає йому право лише на одного депутата. У такому випадку об'єднана громада повинна мати (на тимчасовій основі, до наступних чергових місцевих виборів) 27 депутатів, що менше, ніж значення, передбачене Законом. Було б безглуздо підіймати цю кількість до 35, оскільки дійсне формулювання передбачає 9 виборчих округів у громаді з населенням у 500 жителів...

Такі складні розрахунки важко викласти в тексті закону. Нижче подано пропозицію додати до такого положення формулювання щодо принципу у першому реченні (та фактичні розрахунки в другому реченні, курсивом, хоча й це друге речення ускладнене та може впливати з першого, тому його можна було б опустити).

«Як тимчасовий засіб до наступних місцевих виборів, які йдуть за приєднанням нової громади до об'єднаної громади, кількість депутатів ради, відповідно до частини 3 статті 16, буде змінено з метою забезпечення представлення приєднуваної громади, що має бути пропорційним кількості виборців, але із щонайменше одним представником для кожної приєднуваної громади. Цю кількість слід вирахувати як суму кількості депутатів рад первісної об'єднаної громади та відношення між виборцями приєднуваної та первісної об'єднаної громади, помножене на кількість депутатів рад первісної об'єднаної громади (щонайменше один додатковий депутат для приєднуваної громади).»

Є ще кілька менших проблем, які слід розглянути в контексті зміни Закону «Про місцеві вибори», а саме:

- територіальна виборча комісія повинна визначити приблизну кількість виборців в одномандатних округах щонайменше за 40 днів до дня виборів і створити одномандатні округи щонайменше за 38 днів до дня додаткових виборів; два календарні дні між двома рішеннями можуть включати свята, при цьому створення виборчих округів – це технічно й політично чутливий процес;
- структура законопроекту, що розглядається, не бездоганна, оскільки цей текст поділено не на статті, а на частини, що ускладнює посилання.

У будь-якому разі внесення змін до Закону такого значення, як Закон «Про місцеві вибори» (дуже складна і важлива частина законодавства), – це суттєва законодавча дія, навіть якщо зміни є однозначно тимчасовими до наступних чергових виборів. Може бути рекомендоване обговорення з виборчою комісією.

Висновки

1. Цей законопроект – важливий крок на шляху до усунення перешкод, які виникають під час процесу добровільного об'єднання, тому його можна вважати дуже бажаною ініціативою.
2. Законопроект повністю відповідає міжнародним зобов'язанням України та іншим європейським стандартам.
3. Однак, до законопроекту можна, і в деяких випадках – потрібно, внести декілька технічних удосконалень і уточнень; щодо цього було висунуто низку пропозицій.
4. Взявши до уваги той факт, що проект передбачає внесення змін до Закону «Про місцеві вибори», а також складність і важливість останнього, рекомендується провести спеціальні обговорення тимчасових змін, які пропонуються згаданим законопроектом.