



**Centre of Expertise  
For Local Government Reform**



Страсбург, 16 листопада 2017 року  
CELGR/LEX(2017)3

**АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ  
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ»:  
ВІДПОВІДНІСТЬ НОРМАМ ТА СТАНДАРТАМ РАДИ ЄВРОПИ  
ТА КРАЩИМ ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПРАКТИКАМ**

Цей документ підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату - II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи у співпраці з професором Робером Герцогом, почесним професором Страсбурзького університету (Франція)

## **Вступ**

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України звернувся до Ради Європи запитом надати правовий висновок щодо проекту Закону України № 6743 «Про міські агломерації».

Цей висновок підготовлений у відповідь на згаданий запит в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» (2015-2017), що реалізувалась за фінансової підтримки Уряду Швейцарської Конфедерації. Документ складається з трьох розділів, а саме:

- **Розділ I** – огляд інституційної структури міських агломерацій, основних моделей управління метрополіями та забезпеченості метрополійних інституцій.
- **Розділ II** – короткий виклад основних рекомендацій щодо проекту Закону № 6743.
- **Розділ III** – аналіз проекту Закону № 6743, зокрема спостереження з основних питань і конкретні коментарі та рекомендації до окремих статей.

Експерти Ради Європи як і раніше готові обговорювати в подальшому свої коментарі та рекомендації з органами влади України.

## **Розділ I. Належне врядування великими урбанізованими територіями – основа сучасного суспільства**

Урядування великими урбанізованими територіями, де проживає дедалі більша частина населення<sup>1</sup>, становить основу сучасного суспільства. Проект Закону України «Про міські агломерації», внесений депутатами Верховної Ради України, спрямований на запровадження нових і адаптованих рішень. Тому перед аналізом статей законопроекту у цьому звіті містяться деякі загальні зауваження щодо важливості належного інституційного статусу міських агломерацій.

### **1. «Метрополії» як універсальне явище з важливими економічними наслідками**

Міжнародні дослідження показують, що зміни в суспільстві, особливо в економіці, ініціюються на *метрополійних територіях*. Це поняття, широко вживане географами та фахівцями в галузі регіонального розвитку, стосується переважно великих міських територій, великих міст з прилеглими територіями, між якими існує безпосередній взаємозв'язок. Такі території іноді називають метрополіями<sup>2</sup>. Воно також може включати до себе більші території та *метрополійні регіони*, коли вони мають схожі характеристики.

Ці характеристики такі: значна чисельність населення і його висока густота, наявність великого розмаїття економічної діяльності, значного ринку праці, науково-дослідних центрів, вишів та інших навчальних закладів (професійно-технічних тощо), фінансових послуг, засобів зв'язку, лікарень і закладів охорони здоров'я, різних публічних послуг. Метрополії також можуть мати власні органи політичного управління. Ця розгалужена структура сприяє, зі зменшеними витратами, відносинам і співробітництву між суб'єктами, що стимулюють інновації та економічну активність.

Метрополії – це місця, де створюються багатство, відбуваються інновації, еволюція соціальної поведінки та культурних укладів («*Століття метрополій*» [The metropolitan century], ОЕСР, Париж, 2015). Дослідження також вказують на чіткий зв'язок між економічним зростанням та якістю врядування в метрополіях; хороше або погане врядування має позитивний або негативний вплив, який може скласти до 1% національного ВВП. Сукупний 1% здатний спричинити значні зміни за короткий період..

Вивчаючи велику кількість метрополійних територій, ОЕСР знайшла статистичне підтвердження того, що:

- Подвоєння числа жителів на такій території спричинює зростання ВВП на душу населення в діапазоні від 2% до 5%;

---

<sup>1</sup> Багато українських міст за останні 15 років втрачали населення, що викликає занепокоєння і потребує проведення політики, яка б зробила їх привабливішими.

<sup>2</sup> П'ять основних територій міської агломерації в Україні (які іноді називають конурбаціями) не мають офіційного статусу. Управління ними як і раніше здійснюється згідно з загальним діленням на область і райони, хоча воно вже не відповідає характеру таких формувань.

- Подвоєння роздробленості (подвоєння числа муніципалітетів, що входять до метрополійної території) призводить до зниження ВВП на душу населення приблизно на 6%;
- Метрополійне врядування (тобто наявність у метрополії єдиного органу влади) знижує вплив фрагментації наполовину.

У країнах ОЕСР налічується близько 280 метрополійних територій з населенням понад 500 000 мешканців у кожній. У 31% немає власного метрополійного органу влади, 51% має орган влади без розпорядчих повноважень, і 18% – метрополійні органи влади з розпорядчими повноваженнями. Середні бюджет і чисельність персоналу набагато вищі на метрополійних територіях, де є органи влади з розпорядчими повноваженнями.

Автори проекту Закону № 6743 добре обізнані з цією реальністю, яку вже давно зрозуміли в Україні. Особливо з тим, що територіальна роздробленість міських районів становить очевидну перешкоду започаткуванню та реалізації ефективної політики на відповідному рівні. Однак ухвалення відповідних рішень до останнього часу відкладалося.

Порівняльні дослідження вказують на існування **трьох основних моделей змін форми врядування метрополійних територій**.

**Об'єднання** приводить злиття, в межах певної території, наявних місцевих суб'єктів в один орган місцевого самоврядування. Одна юридична особа з одним бюджетом здійснює всі повноваження на території такої укрупненої громади, яку називають «метрополійним містом». 8% метрополійних територій держав ОЕСР було об'єднано в такі метрополійні міста. Хоча це виглядає найефективнішим економічним рішенням, наслідки для демократії від такого рішення важче оцінити. Причому таке об'єднання не рекомендується, якщо значна частка населення живе на великій території з високим ступенем «розповзання» міста. Також видається, що таке рішення може виявитися неприйнятним для багатьох міських територій в Україні. Процес загального об'єднання в Україні на 100% добровільний, і малоімовірно, що на метрополійних територіях буде прийнято примусове рішення. Що стосується добровільного об'єднання, то воно може здійснюватися на основі наявного законодавства (та оновлених перспективних планів).

Другим рішенням є **міжмуніципальне співробітництво (ММС)** через створення спеціалізованих «функціональних» союзів між наявними органами місцевого самоврядування. Союзу надаватимуться повноваження щодо обмеженого переліку питань, які становлять інтерес для метрополійної території: збирання та утилізація відходів, громадський транспорт, дороги, економічний розвиток, житловий фонд тощо. Це сприяє реалізації ухваленого курсу на цих конкретних напрямках завдяки більш відповідному масштабу та отриманню коштів на капіталовкладення і придбання кращих технічних засобів. Такі домовленості набувають різних форм і форматів. Для великих міст неформального співробітництва явно недостатньо. Їм зазвичай потрібні формальні інституції з органом управління та бюджетом. Розпорядчі повноваження залежать від характеру компетенцій, якими наділене ММС (наприклад, містобудування або видача дозволів на будівництво). Що ж стосується різних сфер діяльності, то ОЕСР встановила, що понад дві третини з 280 метрополійних територій, які існують в межах її

держав-членів, зробили спільними (в будь-якій формі) повноваження в галузі регіонального розвитку, транспорту та просторового планування. Від 20 до 40% з них зробили спільними (в порядку важливості) повноваження в таких галузях: водопостачання, утилізація відходів, культура, дозвілля, туризм та каналізаційні системи.

Можна дискутувати з того, чи модель ММС є найпридатнішою для керівництва метрополійною територією, управління якою не може становити лише сукупність надання різних послуг. Може виникати потреба в керівниках із беззаперечною легітимністю, глобальному баченні принципів розвитку, відповідних повноваженнях і ресурсах, що, як свідчить дослідження ОЕСР, є запорукою поліпшення економічної ситуації. Це також є умовою кращої помітності на міжнародному рівні. І ми бачимо приклади, коли ММС становило перший крок до створення більш інтегрованих інституцій.

Законопроект віддає перевагу другій моделі – міжмуніципальному співробітництву на основі угод між рівноправними органами місцевого самоврядування з метою управління функціональною діяльністю. Результатом є досить складна система, як із погляду політичної організації, так і розподілу повноважень. Пропонована система також слабка, особливо у фінансовому плані. Навряд чи можна розглядати це як перший крок до більш інтегрованої та міцної організації. Як тільки буде створено МА, змусити її розвиватися з метою вдосконалення та усунення своїх слабкостей виявиться важкою та затратною задачею. Рада Європи вважає, що третя модель є набагато ефективнішою та кращою. Однак український законодавець обрав саме цей варіант, і Рада Європи не буде ставити під сумнів це політичне рішення, хоча й вважає, що організація його виконання буде складною й не принесе максимальної користі, яку можна було б очікувати від належного метрополійного врядування, як зазначено вище.

Третя модель, яка приводить майже до створення **дворівневої системи місцевого самоврядування**, прийнята в багатьох столицях і запроваджена в 18% із 280 метрополійних територій ОЕСР. За громадами зберігаються обов'язки, що потребують «близькості» задля забезпечення ефективності їхнього виконання та задоволеності громадян. На другому рівні інший орган місцевого самоврядування (як би він не називався: метрополія, міська громада або агломерація, причому на нього часто посилаються як на «надмуніципальний орган влади») має широке коло обов'язків, власні повноваження, значні фінансові ресурси, власні персонал, адміністративний апарат і політичне керівництво, незалежні від тих, що мають у своєму розпорядженні громади-члени. Однак запорукою гармонійного вироблення рішення на обох рівнях є наявність процедури взаємодії між ними. Саме такого принципу, навіть поза метрополійними територіями, загалом дотримуються у Франції з ухваленням у 1999 році закону про «комуні», після 40 років надання переваги більш вільним структурам ММС. З 1999 року багато з цих комун розширили свою територію та набули додаткових повноважень, добровільно переданих ним громадами. Згодом, у 2010-2014 роках, для найбільших міських районів законом було встановлено і негайно запроваджено окрему форму, так звану «*метрополію*».

З конституційних міркувань, Україна не може цілком наслідувати французьку модель і створювати повноцінний орган місцевого самоврядування на другому муніципальному

рівні з виборними органами та власними податковими повноваженнями. Однак вона, ймовірно, може це зробити у разі відмови від таких елементів. Отже, проект закону передбачає варіант створення спеціального міжмуніципального органу з достатньою інтеграцією, щоб відповідати вимогам до метрополійного врядування, але з обмеженою компетенцією та слабкою фінансовою самостійністю. У будь-якому разі українська влада може подискутувати щодо правових і практичних умов, які б дозволяли створення таких нових метрополійних органів влади зі своїм власним колом повноважень, і якими було б простіше управляти та які б забезпечували ефективніші результати.

## 2. Деякі уроки зі створення сталої метрополійної інституції

Великі міста зі своїми прилеглими територіями становлять особливі політичні та управлінські об'єкти, до створення яких слід застосовувати новаторський і перспективний підхід. Треба брати до уваги те, що вже відомо про умови, які уможливають сталі метрополійні інституції. Їм потрібна політична, інституційна та фінансова структура, достатньо міцна, щоб протистояти викликам сучасного суспільства.

- Економічний розвиток здебільшого не охоплює великі території (регіони), а відбувається згідно з теорією поляризованого розвитку. Це не означає, що регіони неважливі, але слід аналізувати, використовуючи метод субсидіарності, які саме функції потрібно передавати регіонам з метою максимально ефективного здійснення таких функцій на цьому рівні. Міста мають потужні інструменти, особливо власність на землю і просторове планування. Можна винести один незаперечний урок із накопиченого досвіду: велике значення має співпраця між регіоном і його метрополією. Від такої співпраці виграє як метрополія, так і регіон, за умови, що метрополія відіграє вирішальну роль.
- Організація великих міст – це не лише нова муніципальна побудова та адміністративні структури; вона тягне за собою серйозні економічні та соціальні наслідки, зокрема для регіональних і національних інтересів. Агломерації, що мають назву центрального міста, набагато помітніші та конкурентніші на міжнародному рівні, ніж регіони, назва яких часто невідома.
- Метрополії зосереджують у собі всі проблеми, на які натрапляє публічне врядування: дорожній рух, охорона здоров'я, освіта, безпека, імміграція, водопостачання, збір та утилізація відходів, дороги й транспорт, споживання енергії, забруднення довкілля, бідність і соціальна нерівність тощо. Між усіма цими чинниками існують щільні взаємозв'язки, що створюють певну соціальну модель. Тому наявність врядування, яке б *системно* долало ці проблеми, є дуже важливою.
- На рівні метрополії мають бути розроблені інноваційні політичні та адміністративні структури; територіальна роздробленість, що становить повсюдну історичну спадщину, яка несе з собою серйозні проблеми, має бути ліквідована або принаймні коригуватися.

- Повноваження (функції) метрополійних органів влади не можуть лише копіювати традиційні муніципальні повноваження. З огляду на розмір населення та вплив на економіку, управління метрополіями виходить за рамки *муніципальних* справ. Розподіл повноважень слід заново переосмислити (в плані субсидіарності). В певних сферах державні чи регіональні повноваження краще здійснюються метрополійними органами влади як власні чи делеговані; фінансові та людські ресурси мають визначатися на належному рівні. В Україні потрібно буде змінити структуру районів на МА; слід проаналізувати навіть повноваження областей, щоб визначитися з тим, які саме з них треба передати до МА.
- Належним чином слід розробити політичну процедуру виборів ради та глави органу виконавчої влади.

## Розділ II – Короткий виклад основних рекомендацій щодо проекту Закону

1. В Україні, з конституційних міркувань, МА, ймовірно, не стануть повноцінними органами місцевого самоврядування з власними податками та виборними органами. Отже, слід провести всебічну дискусію щодо того, наскільки глибоко інтеграція може втілюватися в спеціальному міжмуніципальному органі, який би відповідав вимогам до метрополійного врядування, але мав би обмежену компетенцію та слабку фінансову автономію. Рада Європи вважає, що доцільним є забезпечення найвищого ступеня інтеграції, який дозволяє Конституція (і наявна політична воля).
2. МА потребують ретельного визначення сукупності повноважень, що передаватимуться їм в обов'язковому чи необов'язковому порядку. Відповідні статті законопроекту мають бути точніші, а подекуди – амбітніші в питаннях передачі повноважень.
3. Фінансові питання становитимуть вагомую частку всієї реформи. Громади неохоче вступатимуть до МА, знаючи, що їм доведеться оплачувати значну частину її витрат. Цю реформу нелегко буде здійснити без заходів із виділення міським агломераціям додаткових коштів із державного бюджету, що має розглядатися як «інституційні інвестиції», які згодом принесуть вигоду.
4. Тому, рекомендується переглянути обсяг коштів і порядок фінансування для МА. В ідеалі, МА слід мати власні доходи. Проте це, здається, не передбачене і не здійснимо в Україні з конституційних міркувань. У цьому разі МА принаймні має отримувати субсидії з державного бюджету, причому частково із субсидій, що раніше виділялися громадам-членам. Звичайно, оплата наданих послуг також має становити істотне джерело надходжень для МА.
5. Відповідно до законопроекту, створення МА є результатом укладення *договору*, що розглядається як контракт. Створення інституції публічного права зазвичай здійснюється одностороннім нормативним актом, який містить статут нової юридичної особи. Пропонується замінити слово «*договір*» в проекті Закону словами «*статут МА*».
6. Склад ради МА має зважати на чисельність населення в громадах-членах. Принцип рівного представництва (по два делегати від кожної громади) насправді не узгоджується з великим міським утворенням. Слід запровадити певну пропорційність до чисельності населення.
7. Положення, що стосуються голови Ради, який також має виконавчі повноваження, мають бути точнішими. Спосіб його/її призначення може бути змінений. Також може виявитися бажаним обирати заступників голови (віце-президентів).
8. Перспективний план, розроблений державною адміністрацією – це чудова ідея, здатна суттєво підвищити корисність цього закону. Його зміст, строки й порядок розроблення та сфера застосування мають визначитися точніше. Рекомендується



також, щоб ці плани проходили всебічні консультації з усіма зацікавленими сторонами.

9. Порядок створення МА досить складний. Ухвалення рішення чітко не прописане, як і наслідки голосування «проти» окремими місцевими громадами. Ухвалення не має потребувати одностайності, а ті громади, що проголосували проти такого статуту, можуть стати членами МА відповідно до рішення кваліфікованої більшості.
10. Міські агломерації мають створюватися на невизначений строк. Припинення МА спричинить величезні труднощі, а механізм, за допомогою якого кожен місцевий орган влади здатний будь-коли вийти з неї, може призвести до невизначеності, політичних глухих кутів і марної витрати коштів. Лише окремий закон може припинити МА та визначати порядок такого припинення.
11. На території МА районні ради мають бути реорганізовані. Наявність кількох районів, що виходять за межі МА, створить адміністративний хаос. А наявність лише одного, в тих же територіальних межах, призведе до дорогої та неефективної конкуренції. Конституція передбачає існування районних рад, отже їх неможливо повністю уникнути; однак надання МА повноважень районів, очевидно, краще узгоджуватиметься з Конституцією; в цьому разі МА насправді «стануть» районними радами з додатковими повноваженнями, причому конституційні положення, що стосуються кількості рівнів місцевих органів влади, виконуватимуться, поки ці ради районів/МА стають ефективними органами.
12. Вирішальне значення в успіху цієї реформи матиме роль держави. Вона несе основну відповідальність за створення Перспективного плану створення МА, за ініціювання процесу їхнього створення на конкретній міській території, за надання юридичної та фінансової підтримки протягом підготовчого і початкового періоду.

## Розділ III – Проект Закону України «Про міські агломерації»

### Основні питання

#### 1.1 Природа міської агломерації: нова модель міжмуниципальної співпраці

З конституційних міркувань (хоча сьогодні в Україні дискутують щодо доречності конституційних положень з цього питання) закон не може встановити МА як самоврядування другого рівня поза системою «місто/село/селище – район – область», хоча, як зазначається у вступі, це, імовірно, було б найефективнішою моделлю. Однак, як здається, цілком конституційним буде трансформування МА в «розширені» районні ради.

Для багатоцільового суб'єкта, що керує обмеженим обсягом справ місцевого самоврядування, насправді не потребуватиметься новий закон, оскільки загальні положення про міжмуниципальне співробітництво (ММС) вже існують. Ці положення містять методологію добровільного співробітництва та дозволяють уряду вирішувати щодо фінансових стимулів, але не передбачають Перспективних планів, які виявилися дуже корисними в контексті об'єднання громад. Втім, проект Закону зважає на специфіку міських агломерацій, забезпечуючи більш належний статус. Визначення меж соціально-політичного утворення – *агломерації*, яка заслуговує на систему врядування, адаптовану до сучасних економічних і соціальних реалій та покликану значно поліпшити публічне управління на користь регіонального та національного розвитку, – це амбітніший проект, ніж звичайне ММС. Ми бачимо це в положеннях та в пояснювальній записці: у декларативній частині про створення МА, у порядку формування, особливо в світлі національного перспективного плану, в розмаїтті завдань. Забезпечити надійну основу також можливо, вносячи зміни до положень там, де цей проект виглядає надто традиційним і обережним, зокрема: створення МА через договір, склад Ради, «делеговані» членами повноваження, можливість розпуску, фінансова автономія тощо...

Розглянемо як приклад пункт 4 статті 23, що стосується відносин між МА та її членами. Він надає місцевим радам повноваження ухвалювати *«рішення, яке містить, при потребі, доручення та рекомендації... скеровані на покращення роботи Ради агломерації та врахування потреб відповідної територіальної громади...»* Це неприйнятно, оскільки члени МА не можуть мати повноважень зі здійснення *нагляду за законністю*.

МА – це незалежна юридична особа публічного права, яка не перебуває під прямим наглядом або контролем територіальних громад. Вони висловлюють свої побажання та критику на засіданнях Ради МА через своїх представників. Звісно, керівники громад можуть висловлювати їх лише на політичному рівні, як думки чи побажання. На практиці, неофіційні політичні та технічні відносини з керівництвом та співробітниками метрополії бувають значно ефективнішими, оскільки дозволяють досягати компромісів з більшості питань.

Офіційні вказівки та рекомендації можуть використовуватися в політичних маневрах і ставати предметом постійних конфліктів між МА та її членами. Останні посилятимуться на ці обставини, щоб продемонструвати, наскільки вони піклуються про своїх громадян і користувачів публічних послуг і що всі проблеми йдуть від керівництва МА. Це висвітлюватиметься в ЗМІ, сприяючи делегітимізації й послабленню МА. Це краще залишити на суто політичному рівні та не створювати тут юридичних процедур.

## 1.2 Документ про створення МА – договір чи статут?

Створення МА, як запропоновано законопроектом, потребує договору між місцевими громадами, які будуть включені до території МА. Консультації та переговори з цих питань є обов'язковою умовою демократичної організації місцевого самоврядування, як це визначено в ЄХМС (стаття 5). Але треба обережніше підходити до значення слова «договір».

Він використовується в статті 8 стосовно первісної процедури створення МА, коли «проект договору» має надаватися радам різних громад. Потім слово «договір» використовується у статтях 9-12. Його зміст наведений у статті 12. Стаття 10 передбачає, що ухвалення договору має вирішальне значення у створенні МА.

Слід розглянути правовий характер цього документа. Під *договором* мається на увазі документ, що становить угоду, та поняття такої угоди в інших статтях. Здається, що такі формулювання та концепція не є точними. Договір – це правовий акт, який регулює відносини між сторонами, що його підписали, в їхніх взаємних інтересах. Створення нової юридичної особи публічного права зі статусом органу місцевого самоврядування здійснюється через односторонній нормативний акт. Для публічних інституцій потрібен публічний *нормативний* акт. Те, що рішення ухвалюється після переговорів між декількома органами влади, не перетворює його на договір. Коли політичні групи в парламенті укладають «угоду», закон, що вони ухвалюють, не становить договір!

Сутність цього акту полягає в тому, що він визначає юридичний статус МА. Він стає частиною законодавства, яке поширюється на місцеві органи влади та на яке в судах може посылатися будь-яка особа, що має законні вимоги. Це було б неможливо, якби такий акт становив лише договір між сторонами. Отже пропонується замінити слово «договір» словами «*статут МА*» в усіх статтях.

## 1.3 Компетенція (повноваження, завдання) МА

Компетенція МА – це центральна й найважливіша мета цієї реформи; саме вона є причиною створення МА. Положення закону занадто складні та торкаються безлічі різних питань, водночас не даючи чітких формулювань завданням, діяльності та повноваженням органів МА.

МА – це новий орган публічної влади, який створюється на принципах субсидіарності з метою виконання певних завдань, що становлять громадський інтерес, більш ефективним способом, ніж це роблять наявні органи місцевого самоврядування. Тому вкрай важливо, щоб закон точно описував те, що йому доведеться робити замість інших місцевих органів влади. Доктрина створення *міських агломерацій* полягає в тому, щоб передати їм відповідальність за справи, що становлять інтерес для метрополії та

потребують «масштабного підходу» до питань управління. Ці справи мають визначатися як *блоки*, що входять до повної та виключної компетенції МА; інакше управління публічними справами ще більше ускладниться, призводячи до зростання витрат і неефективності.

Визначення компетенції (*завдань*) МА – складний процес. Немає статті, де це питання розглядалося б окремо. Найточніша інформація наведена в статті 15 «*Повноваження Ради агломерації*», що містить положення, пов'язані з трьома типами ситуацій:

- повноваження ухвалювати правові акти різної значущості (бюджет, програми розвитку, рішення про передачу майна тощо)
- повноваження здійснювати втручання з метою «вирішення питань» у численних галузях, причому це формулювання не визначає, що саме має бути зроблено (створення закладів, надання публічних послуг?);
- відповідальність за виконання певних завдань, що становлять громадський інтерес (транспорт, дороги тощо)

Точне значення повноважень органів влади часто важко зрозуміти. Що означає «*вирішення питань*» (наприклад, «*вирішення питань регулювання земельних відносин*»)? Чи це означає повноваження встановлювати правила? Чи це наділяє МА якимось правом нагляду за діями членів МА в цих галузях? Аналогічне питання виникає щодо обсягу *погодження* («*погодження маршрутів громадського транспорту та умов перевезень на території міської агломерації*»). Чи мається на увазі право видавати плани або схеми, яких повинні дотримуватися члени МА? Також виникає питання з приводу точного значення таких формулювань, як «*сприяння інвестиційній діяльності на території міської агломерації*». Це дуже загальне завдання, оскільки інструменти, що допомагають досягти таких результатів, не визначені. Які саме повноваження є у цій галузі? У багатьох сферах, де це буде потрібно, не передбачено узгодженої політики, спільного фінансування, рівноправного надання послуг громадянам. МА, політична організація якої складається з делегатів від громад, не має достатньої влади над своїми членами й матиме вельми скромні можливості координації чогось.

У законі варто визначити перелік повноважень, що автоматично передаватимуться МА, і перелік питань, де передача не є обов'язковою і вирішується окремо кожним статутом. У ньому також має міститися положення, що дозволяє будь-коли здійснювати додаткову передачу повноважень через внесення змін до відповідних статей статуту. Інфраструктура (дороги, транспорт), послуги, що становлять загальний інтерес (водопостачання та водовідведення, збір та утилізація відходів), стратегічні повноваження (просторове планування, економічне регулювання та програми розвитку, захист довкілля, політика сталого розвитку тощо) придатні для того, щоб бути внесеними до компетенції МА. Міській агломерації, разом із відповідними повноваженнями, передаються відповідні інфраструктура, будівлі та обладнання.

Закон, наскільки це можливо, мусить уникати складного розподілу повноважень між МА та її членами. Якщо це належним чином не визначено, виникатимуть шкідливі дублювання повноважень, конкуренція між адміністраціями та фінансова

безгосподарність. Відповідальність та повноваження мають бути зрозумілі як тим хто їх має, так і мешканцям.

**Правова природа повноважень МА, представлена у проекті, також є спірна.** Наприклад, стаття 12 встановлює, що статут МА («договір» у тексті) містить відомості про *«порядок та умови фінансування делегованих повноважень»*. Це речення викликає серйозні запитання.

Повноваження (компетенція) МА не можуть розглядатися як «делеговані повноваження» з боку членів. Поняття «делегованих повноважень», які відрізняються від «власних повноважень», використовується в п. 5 ст. 4 і в п. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС). «Делеговані повноваження» - це повноваження держави, які вважаються делеговані органам місцевого самоврядування і які здійснюються від імені держави, котра, має значний контроль над їх виконанням. Коли муніципальні повноваження передають міжмуніципальному органу, це не *делегування*, а чітко визначена *передача*: такі питання повністю підпадають під власну компетенцію міжмуніципального суб'єкта. Рада МА діє не від імені громад, а від імені та в інтересах конкретної юридичної особи. МА як інституція не може перебувати під безпосереднім наглядом своїх членів, здатних видавати указівки, здійснювати управління тощо. Це створило б управлінський і політичний хаос. Громади-члени контролюють МА через своїх представників у її Раді, використовуючи процес спільного вироблення рішень.

Ми пропонуємо п'ять окремих статей про повноваження.

1. Вступна стаття, яка визначатиме галузі, де МА здійснює повноваження місцевого самоврядування.

*«На території агломерації МА відповідає за такі питання: (наприклад: збір та утилізація відходів; житловий фонд; водопостачання та водовідведення; громадський транспорт; дороги категорії \*\*\*; просторове планування; планування економічного розвитку).*

*Усі інші питання, віднесені до компетенції громад-членів, за винятком делегованих державою по закону, можуть передаватися МА, відповідно до статуту»*

2. Стаття, що визначає умови передачі до МА приміщень, обладнання, майна громад-членів для виконання повноважень, переданих міській агломерації.
3. Стаття з переліком повноважень Ради: *«З метою виконання завдань, покладених на МА за цим законом і статутом МА, Раді надаються такі повноваження та обов'язки: ...»*
4. Стаття з переліком повноважень виконавчого органу МА: *«З метою виконання завдань, доручених МА за цим законом і статутом МА, Голові (або виконавчому органу) надаються такі повноваження та обов'язки: ...»*

5. Стаття, яка визначає, що в межах МА повноваження району чи районів передаються раді та виконавчому органу МА. Район формально не зникає, але його повноваження здійснюються органами МА; це важливе спрощення має відповідати Конституції. Закон може навіть встановлювати, що до МА передаються певні повноваження області.

#### **1.4 Фінансова система**

Фінансові питання становитимуть вагому частку всієї реформи. Створення МА навряд чи буде доцільне, якщо не здійснювати окремих заходів із виділення цим новим інституціям додаткових коштів із державного бюджету, особливо в початковий період. Це має розглядатися як «інституційні інвестиції», які згодом принесуть значну вигоду, якщо врядування МА буде організовано ефективно. МА не зможе виконувати амбітні завдання, визначені законом, не маючи певної **фінансової автономії**. Якщо вона повністю залежатиме від участі своїх членів, то виявиться слабкою інституцією, що постійно потребуватиме грошей. Відносини між суб'єктами-членами будуть зіпсовані через цю проблему. Рада, що складається з делегатів від суб'єктів-членів, неохоче впроваджуватиме масштабні програми, оскільки члени ради побоюватимуться тиску на бюджети своїх громад. Тому дуже важливо, щоб закон передбачав додаткові ресурси, незалежні від громад-членів.

#### **Стаття 18 про фінансову основу МА – вельми критична.**

Якщо фінансові положення чітко не визначені законом і залежать від переговорів між органами місцевого самоврядування в рамках дискусії щодо статуту нової МА, це може стати серйозною перешкодою для створення МА. Це питання стане предметом нескінченного торгу і гострих протистоянь. У таких ситуаціях загалом вважають, що гроші, які громади надають МА, витрачаються на центральне місто, і що громади втратять здатність виконувати власні повноваження.

Тому настійно рекомендується переглянути положення законопроекту, пов'язані з обсягом коштів і порядком фінансування МА. МА має на постійній основі отримувати трансферти з державного бюджету, причому частково з дотацій, що раніше виділялися громадам-членам, оскільки вони більше не виконують повноважень, переданих до МА. Підвищення податків має очевидні переваги в плані самостійності, здатності адаптуватися до місцевих переваг і підзвітності; однак в Україні це може суперечити конституційним положенням. Чи є якісь шанси, щоб уможливити це для МА? Таке підвищення стало б потужним стимулом для їхнього створення<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Фінансові ресурси мають особливе значення з погляду розроблення та здійснення довгострокової інвестиційної політики, фінансування якої здійснюється на основі поєднання бюджетних надходжень і кредитів. Банки неохоче йдуть на укладання договорів з установою, що не має власних бюджетних доходів, які гарантують платоспроможність. Політичний механізм участі, передбачений законопроектом, виглядає так: рада МА, ухвалюючи бюджет, закликає громади-членів МА підняти свої місцеві податки, щоб сплатити свій підвищений внесок до бюджету МА. Легко можна уявити собі бурхливі дискусії...

Проект Закону (стаття 18) визначає перше джерело поповнення бюджету МА, як внески, виплачені членами МА на фінансування окремих видатків або заходів. Це є традиційним в рамках «звичайного» міжмуніципального співробітництва, але може виявитися дуже проблематичним, якщо становитиме *основне* джерело доходів для МА. Жоден місцевий суб'єкт не визнає, що в нього є кошти, які можна передати іншому суб'єкту. Коли послуги передаються в рамках ММС, то логічно, що громади виплачують принаймні ту суму, що відповідає їхнім колишнім витратам на надання таких послуг.

З політичного та практичного поглядів це створить труднощі, на які має зважати закон. Дуже складно визначити для кожної послуги чи служби (збір сміття, автобусний транспорт тощо) конкретні критерії, щоб розрахувати суму участі кожного члена. Це стане предметом жорстких суперечок між партнерами. Складний бухгалтерський облік і бюджетні процедури, затримки з оплатою і напруженість у казні також спричинюватимуть адміністративні труднощі. Програмне бюджетування довгострокових заходів буде надскладним. Фінансування МА здебільшого через цільові або спеціальні внески, що сплачуються членами, натраплятиме на перешкоди. У статуті неможливо прописати з точністю положення, здатні врегулювати всі ці чутливі питання; вони б виявилися занадто довгими, тоді як мають бути достатньо гнучкими, щоб дозволяти періодичне коригування з огляду на мінливі реалії. Така система потребуватиме численних обговорень у радах щодо кожного виду витрат, видатків або завдань.

Гарним компромісом може стати система загальних дотацій, що громади виплачують МА, виходячи з компенсаційної формули. Статут може містити положення, що передбачає виплату кожним членом до бюджету МА разової щорічної дотації, розмір якої розраховується за формулою, визначеною статутом на основі загальної формули, наведеної у законі: % населення – % багатства – % забудови – % школярів тощо.

Крім того, міські агломерації матимуть право на отримання загальних державних коштів, одна частина яких братиметься з суми, що сплачувалася в минулому громадам-членам, витрати яких зменшаться після передачі повноважень до МА. Набагато простіше та ефективніше передавати державні дотації безпосередньо до МА, ніж надавати їх громадам, що змушені поповнювати бюджет МА!

Треба провести ретельне та неупереджене дослідження, щоб підрахувати середню вартість різних повноважень і, таким чином, обсяг ресурсів, що виділятимуться міській агломерації, і обсяг доходів, що вилучатимуться у громад-членів через економію, яка стала результатом передачі повноважень до МА.

Пропонуємо викласти ці положення двома окремими пунктами або навіть статтями:

- загальні принципи формування бюджету МА;
- перелік джерел поповнення бюджету МА: державні дотації та трансферти, оплата за послуги, участь громад-членів, як зазначено вище, кредити, інші джерела, дозволені законом, тощо...

## 1.5 МА: порядок створення

### а) Перший етап: вироблення національного Перспективного плану

Цей план розроблюється відповідною державною адміністрацією. Він може становити частину або предмет програми міжнародної підтримки, оскільки виглядає дуже привабливим напрямком роботи для іноземних донорів.

Зміст, строки розроблення та сфера застосування (зв'язок із наступними етапами в процедурі створення МА) плану мають точніше визначитися законом. Слід приділити увагу консультаціями з усіма відповідними місцевими громадами, а також із представниками уразливих груп населення, доступ яких до послуг може порушитися, і з представниками національних меншин.

#### ➤ Який зміст перспективного плану?

Чи міститиме він перелік агломерацій, що підлягають створенню, а також перелік, де це не є обов'язковим? Чи визначає він оптимальні межі кожної МА, тобто перелік територіальних одиниць, які слід чи потрібно до неї включити? Чи визначає він повноваження, що мають передаватися до МА, причому різні для кожної МА, зважаючи на її особливості або вимоги органів місцевого самоврядування? Чи може він передбачати варіанти сценаріїв для конкретної МА, з різними територіями, межами, повноваженнями? Чи починається він з аналізу того, яку «функціональну зону» потрібно до неї включити?

З огляду на важливість, визначення територіальних меж МА краще покласти на державу. Держава має інформацію та людські ресурси, щоб підготувати такий документ, і в змозі оплачувати фахівців, які виконуватимуть цю роботу. Може виникнути потреба в зміні меж районів чи навіть областей, що також становить обов'язок держави. Державні органи користуються певним нейтралітетом у місцевих справах і здатні уникати встановлення меж, що відповідають не загальним інтересам, а радше зважають на партійні чи особисті відносини на місцях. Держава може також запобігти тому, що окремі суб'єкти стануть відмовлятися від участі в МА виключно з егоїстичних міркувань, як-от: утримання за собою своїх податкових джерел, небажання виділяти земельні ділянки під житлове будівництво або промислові райони тощо. Таким чином, план містить проект меж, але чітко встановлює, що це не остаточне рішення і що під час створення МА до неї можуть додаватися нові території, а суб'єкти, яким пропонується стати членами МА, можуть зрештою від цього відмовитися.

#### ➤ Якими будуть сфера застосування та значущість плану?

Чи це лише «документ», дослідження, проведене експертами під контролем уряду? Або ж він містить обов'язкові до виконання положення? Це має зазначитися в законі. Найлогічнішим положенням було б те, що для кожної міської території початкова пропозиція щодо створення МА становитиме проект, наведений у перспективному плані.



➤ Чи всі великі міста мають стати МА?

Чи всі «центральні» (великі) міста мають увійти до МА, а добровільність залишають лише прилеглим громадам? Близько 50 українських міст мають населення понад 100 000 осіб або близько цієї цифри. Отже кількість метрополійних територій з населенням у 100 000 осіб буде навіть більшою. Зважаючи на час і людські ресурси, потрібні, щоб провести консультації та ретельні дослідження на території кожної МА, на складення мап і проектів для всіх них знадобиться певний час. Чи є в уряду потенціал і ресурси, щоб за короткий час і без зовнішньої підтримки розробити ретельно об'єднаний План для численних МА?

Закон має бути дуже обережний з ідеєю добровільності, яка здатна спричинити негативні наслідки і яку не дуже широко визнають в інших країнах. Він має переважно зосереджуватися на програмі: деякі міста побажають запустити процес у короткостроковій перспективі, тоді як іншим знадобиться більше часу. Перспективний план міг би на це зважати та передбачати загальну програму. Але він має охоплювати всі агломерації, що відповідають певним об'єктивним критеріям, не беручи до уваги на цьому етапі політичні декларації про згоду чи незгоду з тим, щоб стати МА.

У будь-якому разі, Перспективні плани мають стати предметом ретельних консультацій із зацікавленими сторонами (у тому числі, залежно від обставин, з представниками національних меншин).

Поступовість процесу може визначатися таким формулюванням:

*«Через 3 місяці після публікації цього Закону уряд публікує перелік із щонайменше 15 міських територій, де він проводитиме потрібні дослідження для того, щоб запропонувати створення міської агломерації. Цей перелік формується після консультацій з органами виконавчої влади 50 найважливіших міст України. Ці органи можуть наполягати на внесенні себе до списку пріоритетних. Будь-яке місто, не внесене до опублікованого урядом переліку, може клопотати про перегляд свого статусу; уряд зобов'язаний надати відповідь протягом 3 тижнів.*

*Центральний орган виконавчої влади після цього повинен розробити “Перспективний план формування міської агломерації” для територій, внесених до опублікованого переліку. Він має бути опублікований не пізніше одного року після набрання цим законом чинності»*

Попередні дослідження та консультації зі складення Перспективного плану можуть виявити, що в деяких містах МА непотрібна або що консенсус неможливий. Тоді уряд, як альтернативу, може запропонувати «звичайне» міжмуніципальне рішення щодо публічних послуг, якщо широке територіальне охоплення там є особливо нагальним.

## **b) Порядок ініціювання створення нової МА**

Порядок ініціювання формування МА описаний у статті 6; він виглядає складним, з багатьма технічними та політичними ризиками.

Чи можна доручати реорганізацію врядування міськими агломераціями виключно місцевим політикам? Відповідальність за це традиційно покладається на державу. Закон наділяє центральні органи державної влади повноваженнями з розроблення перспективного плану створення МА в країні. Він не може бути документом, що не має подальших наслідків. Він має становити структуру для створення МА по всій Україні й тому бути похідним у створенні кожної окремої МА. Чи є сенс у тому, щоб мати пропозиції, не засновані на національному Перспективному плані?

Дозволяти ініціювання всім особам, переліченим у статті 6, виглядає демократично, але призведе до численних ускладнень. Для цих осіб є легітимним вимагати змін до меж своєї громади. Менш легітимним для них є розроблення реформи зі створення МА, яка потребує ширшого бачення.

Пропозиція передбачає ґрунтовні дослідження з метою збору потрібної інформації та презентації переконливого проекту. Це може бути зроблене лише тими особами, що мають доступ до фахового досвіду і спираються на професійний персонал. Не буде нічого позитивного в тому, щоб голови сіл, депутати міських рад, громадські об'єднання подавали слабкі та незавершені проекти. До того ж, ініціатор буде зобов'язаний очолити наступні етапи в процесі, які також передбачають наявність у нього достатньо професійних кадрових та адміністративних ресурсів; у групи депутатів чи громадян їх може й не бути.

Ці положення призведуть до появи різних пропозицій, що будуть конкурувати між собою, від різних ініціаторів. Три чи чотири різні пропозиції згодом можуть викликати некеровану ситуацію, де кожен ініціатор відстоюватиме свої ідеї. Хто виступатиме арбітром? У законі не можна визначити, що приймається тільки одна пропозиція, що була подана першою.

Ініціатива має становити чіткий і простий акт, вільний від політичних інтересів, що пов'язані з особами чи органами, які його подають. Переговори та демократичні гарантії діятимуть на подальших етапах.

Можна уявити собі декілька можливостей.

Одна полягає в тому, що орган державної влади (міністр або голова обласної державної адміністрації) подає загальну пропозицію на основі перспективного плану, але тоді він також має провести подальші етапи підготовки, до чого можуть неприхильно поставитися місцеві політичні лідери.

Інша можливість полягає в тому, що цей державний орган подає офіційний запит голові центрального міста з проханням підготувати та подати пропозицію, яка потім обговорюватиметься зазначеним нижче способом.

Або, щоб уникнути сприйняття цього як «гегемонії» великого міста, державний орган може звернутися до будь-якого органу місцевого самоврядування в межах території, передбаченої національним Перспективним планом, з проханням підготувати офіційну пропозицію. Це дозволяє дати доручення органу місцевого самоврядування, який має потрібний потенціал. Це також дозволяє зупинити вибір на керівнику міста середньої величини, найбільш здатного досягти консенсусу завдяки своїй особистій позиції або своєму політичному нейтралітету.

### **с) Обговорення та Комісія**

На підставі статті 8 спеціальна комісія обговорюватиме статус майбутньої МА та намагатиметься досягти консенсусу. Вона створюється після того, як територіальні громади висловлять своє бажання брати чи не брати участь у МА. Вона складається з представників, делегованих кожною територіальною громадою.

З проекту Закону не дуже зрозуміло, хто саме надсилатиме делегатів. Ми вважаємо, що *всі* територіальні громади, перелічені в Перспективному плані; навіть ті, що не бажають вступати до МА, братимуть участь у засіданнях Комісії та будуть у ній представлені. Громада, що виступає проти створення МА або просто не бажає бути її членом, повинна все ж таки брати участь у всій процедурі обговорення. Така громада може засуджувати проект МА з загальних міркувань, а не лише через конкретну «особисту» зацікавленість у тому, щоб не входити до МА. Отже їй потрібно надати можливість представити ці аргументи на обговорення комісією. Присутність на засіданнях комісії також дозволить отримати більше інформації та по-іншому подивитися на проект, що може вплинути на початкове рішення відмовитися від участі в ньому.

### **d) Ухвалення статуту та створення МА**

Ухвалення чітко не прописане, як і наслідки голосування «проти» окремими місцевими громадами. Закон не встановлює конкретних умов повного та остаточного затвердження статуту МА (проекту договору): одностайним голосуванням? Більшістю голосів? Як підраховуватиметься більшість? Слід чітко розуміти, що ухвалення не потребує одностайності, а ті громади, що проголосували проти статуту, можуть стати членами МА відповідно до рішення кваліфікованої більшості. Не рекомендується застосовувати принцип одностайності та абсолютної добровільності.

*Принцип добровільності*, зазначений у статті 2, напевно спрямований на зниження потенційної протидії цьому Закону з боку політичних лідерів і громадян, оскільки вони розглядатимуть його як гарантію проти примусової участі в МА. Але погодитися з цим положенням важко, тому що воно здатне потягнути за собою серйозні негативні наслідки.

Реорганізація врядування великою метрополійною територією – це не те питання, яке «суверенно» може вирішувати кожна місцева рада. Якщо участь кожної місцевої громади вільно визначатиметься її радою, це призведе до абсурдного формування території МА, «дірок» у ній та ірраціональних меж після того, як периферійні або

«багаті» громади вирішать не вступати до МА. Обіцянка добровільної участі в МА всім можливим громадам суперечить принципам ефективного управління територією.

Пункт 1 статті 9 містить дивне положення. У ньому йдеться про те, що територіальні ради, які мають проголосувати щодо проекту статуту, мають схвалити чи *«висловити свої застереження до нього»*. Чи це означає, що рада не може просто проголосувати проти проекту в прямій формі? Якщо вона не погоджується із запропонованим документом, то мусить надати «поправки». Чи є вони умовою для згоди? Якщо це правильне тлумачення, то слід чітко це зазначити.

Що далі буде з цими застереженнями? Проводитиметься новий раунд обговорень? Якщо кілька громад висловлять свої застереження, це створить складну ситуацію. Зауваження, заперечення, вимоги висловлюють у процесі обговорення в комісії. Представники громади можуть погрожувати тим, що відмова від проекту буде ухвалена радою. Якщо такі застереження не взяти до уваги на цьому етапі, то мало користі в тому, щоб повторювати їх у рішенні про схвалення чи відмову.

Тому ми рекомендуємо не згадувати цю ідею «застережень». Ради голосують «за» чи «проти». Мотиви висловлюють під час обговорення, що передуює голосуванню, на політичному рівні, без юридичних наслідків.

Пропозиція до тексту законопроекту може виглядати так:

*«Статут МА (проект договору) ухвалюється остаточно, якщо його схвалили 2/3 рад, з якими проводилися консультації та які представляють щонайменше 60% від загальної чисельності населення пропонованої МА»*. Звичайно, можна вибрати будь-які інші цифри.

Це дозволить уникнути блокування рішення меншістю або ризику деформації меж території, якщо яка-небудь громада вирішить не вступати до МА. Як свідчить досвід, принцип «рішення більшої» підштовхує громади до участі та обговорення з метою внесення прийнятних положень у статут МА, ніж до невдалого опору процесу.

## **1.6 Рада МА: склад**

*Рада агломерації* описана в статті 14 «Органи управління міської агломерації». Закон, ймовірно, був би краще зрозумілий, якби містив окремі статті про раду, виконавчий та інші органи.

За логікою установ міжмуніципального співробітництва, Рада складається з представників територіальних громад, включених до МА; ці особи обираються відповідними радами та включають до себе депутатів та/або голів цих громад. Ця формула має як плюси, так і мінуси. Вона покликана сприяти сприйняттю агломерації та співпраці з та поміж її членами; вона дозволяє уникнути конфлікту легітимності між особами, обраними до Ради агломерації, і тими, що обрані до місцевих рад. У запропонованому варіанті Рада приділятиме надмірну увагу інтересам територіальних

громад, як порівняти з інтересами агломерації. Прямі вибори громадянами, ймовірно, неможливі, хоча це спосіб легітимації виборцями загальної стратегії та програми агломерації.

Рада Європи не має твердих рекомендацій із цих питань, але висловлює побажання, щоб вони обговорювалися в парламенті й щоб ухвалювалися чітко обґрунтовані варіанти, з огляду також на чисельність представників.

Представництво громад у Раді МА є одним з політично найчутливіших положень статуту. Проект Закону передбачає *рівне представництво*, тобто кожний член МА матиме однакове число представників – принаймні два. Але ж може бути встановлена будь-яка інша чисельність? Принцип рівного представництва прийнятний для суто технічних утворень ММС, але він не пасує великому міському утворенню, де місто, в якому зосереджена величезна частка жителів, ресурсів, діяльності, має об'єднуватися з малими містами та селами. Шість територіальних громад із загальною чисельністю населення в 13 000 осіб матимуть 12 членів у Раді, тоді як центральне місто з 230 000 мешканців – лише 2? Це дестабілізує всю систему, оскільки періодично виникатимуть коаліції малих громад проти одної «великої»!

Тому нереалістичним буде встановлювати однакову кількість делегатів від міста і села. Більш логічною виглядає рівність через обрання представників пропорційно кількості населення. Однак із міркувань ефективності та витрат слід уникати надмірної кількості членів у Раді. Таким чином, сувора пропорційність буде неможлива.

Закон може містити таку таблицю:

<b>Населення громади-члена МА</b>	<b>Кількість представників у раді МА</b>
до 1000	2
1000-3500	3
3501-10 000	4
10 001-50 000	5
50 001-100 000	8
100 001 і більше	12

Цю схему слід серйозно обговорити, оскільки вона спричинить структурні наслідки. Невеликі громади часто мають сильне відчуття власної ідентичності та прагнуть зберегти свої особливі інтереси. Якщо вони матимуть більшість у Раді, важко буде розробляти політику, що потребує глобального бачення проблем всієї агломерації.

Можна уявити два рішення:

- Кількість представників визначається шляхом переговорів, причому Закон встановлює, що це обговорюється в Комісії, за умови, що кількість депутатів не перевищує такі обмеження:

***Н.В.: це приклад, що ілюструє методу***

<b>КІЛЬКІСТЬ ЧЛЕНІВ МА</b>	<b>ЗАГАЛЬНА ЧИСЕЛЬНІСТЬ НАСЕЛЕННЯ В МА</b>	<b>МАКСИМАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ЧЛЕНІВ РАДИ МА</b>
5 і менше	до 120 000	25
5 і менше	120 000-500 000	35
5 і менше	500 001 і більше	45
6-10	до 200 000	35
6-10	200 000 і більше	50
11 і більше	до 300 000	50
11 і більше	300 000 і більше	70

- Ще одним варіантом рішення є визначення в законі того, що громади з населенням менше за 2000 осіб мають об'єднуватися з іншими, щоб мати, наприклад, принаймні 6000 мешканців, і що від цієї групи обираються два представники. Це дозволяє уникнути надмірної фрагментації Ради.

### **1.7 Голова Ради та виконавчий орган**

Положення про голову Ради, який також має виконавчі повноваження, наведені в статті 14 «Органи управління міської агломерації». Ми пропонуємо доповнити проект окремою статтею з повнішими та точнішими положеннями. Слід також переглянути порядок призначення голови.

Голова центрального міста автоматично стає головою Ради МА. Це неодмінно розглядатиметься іншими місцевими громадами як форма гегемонії з боку головного міста. Центр міста та його пригороди часто мають різну соціальну та політичну орієнтацію. Тому це положення може викликати у територіальних громад сильне небажання приєднуватися до МА. Обрання членами Ради здатне створити зворотну ситуацію, приклади якої в нас є: лідер метрополії – мер із сільського району, обраний більшістю депутатів з невеликих громад, опонує керівництву центрального міста. Обидва варіанти незадовільні. Напевно, ідеального рішення не існує.

Ми пропонуємо два компроміси.

- Один полягає в тому, щоб додати такий абзац до пункту 5 статті 14:  
*«Однак на першому засіданні Ради, що проводиться після загального оновлення складу членів Ради, принаймні одна третина її членів може висунути кандидатуру будь-якого члена Ради на посаду її голови. Ця особа вважається за обрану, якщо за неї була подана більшість голосів членів Ради, що представляють щонайменше 40% населення МА».*

Однак тут мається на увазі, що таємного голосування не проводиться!

- Кращим рішенням, напевно, є вибори заступників голови або «віце-президентів», що будуть врівноважувати повноваження голови центрального міста.

*«На своєму першому засіданні, що проводиться після загального оновлення складу її членів, Рада обирає віце-президентів, чисельність котрих не може перевищувати 4, якщо населення МА менше за 400 000 жителів, або 7, якщо воно перевищує цю цифру. Умови висування кандидатур встановлюються статутом МА. Голова Ради на свій розсуд може делегувати повноваження віце-президентам в окремих галузях. У випадку відсутності голови Ради агломерації чи неможливості виконувати ним свої обов'язки, його повноваження виконує заступник голови, обраний у встановленому порядку».*

Повноваження Голови як виконавчого органу МА потребують точнішого й повнішого визначення в положеннях, причому в питаннях, що стосуються компетенції МА, вони в основному мають бути аналогічні повноваженням мерів.

### **1.8 Строк існування МА**

МА створюються без часових обмежень, на невизначений строк. Такий важливий і складний орган публічної влади не може раптово припинити свою діяльність. Закон не має передбачати процедуру розпуску на зразок тої, що міститься в статті 26 проекту Закону. Прийнятне положення може виглядати так: *«За виняткових обставин МА може бути розпущена відповідним законом».*

Є потреба в положеннях щодо зміни меж МА у разі приєднання нових членів.

Добровільний вихід члена навряд чи прийнятний, а причини цьому неможливо уявити. Центральне місто взагалі не може вийти зі складу МА. Нова політична більшість, що сформувалася в якійсь громаді-члені, не може бути підставою для виходу з МА. Муніципальні вибори не мають бути нагодою, щоб постійно обговорювати приналежність до МА.

### **1.9 Міські агломерації та райони**

Розумне рішення полягає в тому, щоб у межах МА більше не було окремих районних адміністрацій. Структура МА не буде дієвою, якщо в МА повністю чи частково існуватимуть декілька районів. Це також призведе до нескінченного суперництва за те, щоб створити один район в межах усієї МА.

Таким чином, повноваження й ресурси районів слід передати МА. Це може потребувати змін до меж районів МА. Крім того, це також ще одна причина, щоб покласти відповідальність на органи державної влади за внесення до Перспективного плану пропозицій щодо меж кожної МА. Рада Європи усвідомлює конституційні труднощі, які викликає ця пропозиція. Нещодавно проект закону, що передбачав розпуск районних рад у районах, де сталося об'єднання громад, був відхилений Верховною Радою здебільшого з конституційних міркувань. З іншого боку, районні ради Львова та Києва були скасовані відповідно в 1998 і 2006 роках. За наявності правильного формулювання, яке чітко свідчить, що така реформа не пов'язана з відмовою від

конституційно встановлених районних рад, а спрямована на те, щоб ці ради здійснювали як метрополійні, так і районні повноваження, конституційних положень зазвичай дотримуватимуться.

#### **1.10 Зовнішній контроль**

Систематичні положення щодо цього важливого питання відсутні. Проект надає (занадто) великого значення контролю з боку територіальних громад. Загальне положення може встановлювати, що контроль за нормативними актами органів МА, а також контроль за її фінансами здійснюються за тими ж правилами й порядком, що поширюються на українські міста (з населенням понад 100 000 жителів, якщо для них встановлені окремі процедури).

Проект Закону має положення, особливо в статті 23, що наділяють територіальні громади повноваженнями зі здійснення певного нагляду чи контролю за МА. Як зазначалося вище, формальний контроль за органами місцевого самоврядування з боку інших органів місцевого самоврядування не відповідає ЄХМС. Його можуть здійснювати лише державні органи або суди.

Пункт 2 статті 25 містить положення про припинення повноважень Ради МА, якщо вона не працює належним чином. Цей пункт треба змінити. За цих обставин, саме на державний орган, що здійснює нагляд за законністю, покладається відповідальність за винесення офіційного рішення про припинення повноважень, зазвичай після того, як було поширене офіційне сповіщення про скликання чергового засідання, але провести його не вдалося.



## Аналітичний коментар (постатейний) <sup>4</sup>

(Проект Закону № 6743)

### **ЗАКОН УКРАЇНИ Про міські агломерації**

Цей Закон визначає організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, гарантії і відповідальність учасників міської агломерації, а також форми підтримки державою міських агломерацій.

У вступній частині можна було б вказати, що закон створює новий тип суб'єкта врядування, адаптованого до міських агломерацій, з метою підвищення ефективності територіального врядування в галузях, що мають важливе значення для економічного й соціального розвитку, та з метою надання якісних та економічно-оптимальних послуг населенню.

### **Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

#### **Стаття 1.** Поняття міської агломерації

1. Міська агломерація відповідно до цього закону є формою багатоцільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування.

2. Центром міської агломерації виступає населений пункт, віднесений до категорії міст, що має передумови для виконання функцій адміністративного центру міської агломерації (перевищує населені пункти, розташовані в його приміській зоні, за своїм розміром, чисельністю і економічним потенціалом).

3. Ширина зони впливу міста-центру агломерації визначається індивідуально у кожній міській агломерації з урахуванням затвердженої документації з просторового планування та/або Перспективного плану формування територій міських агломерацій.

Закон мусить встановлювати нормативні положення та надавати «юридичну інформацію». Стаття 1 має визначити правовий характер МА. Вона може бути сформульована так: *«Міська агломерація – це юридична особа публічного права. Це багатofункціональна інституція співробітництва між різними територіальними громадами з метою ефективнішого врядування в цій галузі та надання населенню якісніших послуг».*

Фізичний і географічний опис краще помістити до статті 2, зазначивши, що МА

<sup>4</sup> Коментарі та зауваження наведені в рамках; пропонувані поправки виділені курсивом.

створюється на міській території, що має такі характеристики: ...

## **Стаття 2.** Принципи формування міської агломерації

1. Формування міської агломерації здійснюється на засадах:

- 1) законності;
- 2) добровільності;
- 3) взаємної вигоди;
- 4) прозорості та відкритості;
- 5) відповідальності;
- 6) державного стимулювання.

Кілька положень цієї статті не мають нормативної значущості. *Законність* – це загальний обов'язок, і повторювати це немає потреби. *Прозорість, відкритість та відповідальність* – позитивні ідеї, але радше на рівні етики, без точних правових рамок і без жодних ефективних можливостей контролювати їхнє виконання. *Взаємна вигода* – це ідея, яка б краще виглядала в преамбулі як політична заява, оскільки вона позбавлена правових рамок і її важко виміряти.

*Добровільність* – положення, що не рекомендується тут згадувати, як зазначено в п. 1 розділу III.

*Державне стимулювання* заслуговує на окрему статтю, якою є стаття 19. Дивись зауваження до цієї статті.

З цих причин ми рекомендуємо вилучити добровільність і законність та залишити *взаємну вигоду, прозорість і відкритість; відповідальність і державне стимулювання* перенести до декларативної частини в преамбулі.

**Прикінцеве зауваження: статтю 2 можна виключити, а її положення розподілити між преамбулою та статтю 19.**

## **Стаття 3.** Суб'єкти міської агломерації

1. Суб'єктами формування міської агломерації є центр агломерації та територіальні громади сіл, селищ, міст, у тому числі об'єднані територіальні громади, що розташовані в зоні впливу центру агломерації.

Це речення виглядає ускладненим; «*територіальні громади, що розташовані в зоні впливу центру агломерації*» – це не точне поняття. Що означає «вплив», і хто його вимірює?

Пропонована поправка: «*У межах міської території, як визначено цим Законом, суб'єкти права, здатні створювати міські агломерації, включають до себе місто, центр агломерації, інші міста, територіальні громади сіл і селищ, включно з об'єднаними територіальними громадами*»..

## **Стаття 4.** Основні умови формування міської агломерації

1. Формування міської агломерації здійснюється з дотриманням таких умов:

1) мінімальна кількість суб'єктів формування міської агломерації, крім центру агломерації, повинна бути не менше трьох територіальних громад;

2) загальна кількість населення територіальних громад, що беруть участь у формуванні міської агломерації, не може бути меншою, ніж 100 000 осіб («за результатами останнього перепису населення»);

3) міська агломерація повинна бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим або однієї області;

4) територія міської агломерації має бути нерозривною, межі міської агломерації визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що сформували міську агломерацію.

2. Формування міської агломерації не призводить до припинення повноважень органів місцевого самоврядування суб'єктів міської агломерації чи до зміни статусу населених пунктів.

3. Найменування міської агломерації, як правило, є похідним від найменування центру агломерації.

*Найменування міської агломерації може включати й назву другого населеного пункту, якщо до складу міської агломерації увійшло декілька міст, різниця у кількості населення яких складає не більш як 25 відсотків.*

Ця умова часто може виявитися незастосовною, оскільки передбачає наявність двох великих міст в одній агломерації. Щоб посприяти досягненню політичного компромісу, можна додати, що дозволяється вибирати будь-яке інше найменування, якщо воно становить найменування іншої місцевої громади в складі МА, або якщо воно пов'язане з її історією чи географією та якщо принаймні 2/3 громад у складі МА згодні на це найменування.

## **Стаття 5.** Перспективний план формування територій міських агломерацій

1. Перспективний план формування територій міських агломерацій розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, за пропозиціями міських рад, що є потенційними центрами міських агломерацій, з врахуванням затверджених генеральних планів міст та державних стандартів і правил у сфері містобудування, а також соціально-економічних, культурних та історичних особливостей розвитку територій навколо міст.

2. З метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану формування територій міських агломерацій проводяться консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій.

3. Перспективний план формування територій міських агломерацій затверджується Кабінетом Міністрів України та включається до складу Генеральної схеми планування території України.

Див. зауваження вище в п. 1 розділу III.

## Розділ II ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ МІСЬКОЇ АГЛОМЕРАЦІЇ

До Ст. 6. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

### **Стаття 6.** Ініціювання формування міської агломерації.

1. Ініціаторами формування міської агломерації можуть бути:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи;
- 4) органи самоорганізації населення відповідної територіальної громади.

2. Ініціатор формування міської агломерації забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання формування міської агломерації, яка подається на розгляд відповідної ради

Пропозиція щодо ініціювання формування міської агломерації повинна містити інформацію про напрямки співробітництва в межах міської агломерації, очікувані результати, а також інші важливі для формування міської агломерації умови.

3. Прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на формування міської агломерації є підставою для сільського, селищного, міського голови для початку переговорів між потенційними суб'єктами міської агломерації про її формування. Рішення про надання згоди на формування міської агломерації повинно визначати представника (представників) від територіальної громади до складу комісії з підготовки проекту договору про участь в міській агломерації (далі - комісія).

### **Стаття 7.** Переговори про формування міської агломерації

До Ст. 7. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

1. Сільський, селищний, міський голова, що представляє територіальну громаду – ініціатора формування міської агломерації (у тому числі потенційного центру агломерації), надсилає пропозицію про початок переговорів з питань формування міської агломерації головам відповідних територіальних громад - потенційних суб'єктів міської агломерації.

2. Сільський, селищний, міський голова забезпечує протягом 30 днів з дати надходження пропозиції про початок переговорів з питань формування міської агломерації її вивчення та оцінку щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на формування міської агломерації чи відмову та делегування представника (представників) до комісії.

30 днів можуть виявитися недостатніми, щоб завершити процедуру: рада має провести засідання з метою встановлення порядку громадського обговорення, якщо немає затвердженого порядку, що може застосовуватися; адміністрацією або зовнішньою підрядною організацією має бути проведене експертне дослідження, щоб оцінити наслідки створення МА; мають бути підготовлені та організовані консультації; і, насамкінець, рада проводить засідання, щоб винести рішення. Строки також залежать від розмірів кожного суб'єкта. Альтернативним варіантом можуть бути 45 днів. На цьому етапі не рекомендується висувати багато представників. Щоб працювати ефективно, комісії не слід мати в своєму складі занадто багатьох осіб, і від кожного окремого населеного пункту не можуть висловлюватися декілька різних думок та висновків.

3. На підставі отриманих рішень про надання згоди на формування міської агломерації міський голова потенційного центру агломерації забезпечує утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад.

4. Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою.

#### **Стаття 8. Комісія**

До Ст. 8. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

1. Комісія формується після прийняття рішення про згоду на формування міської агломерації міською радою центру агломерації та за умови наявності рішень про згоду на формування міської агломерації від щонайменше трьох територіальних громад, у тому числі об'єднаних територіальних громад.

Чи означає це, що якщо зазначені умови не виконані, процес створення МА остаточно зупиняється?  
Якщо це так, то треба про це чітко сказати.

2. Склад комісії затверджується розпорядженням міського голови центру агломерації, який виступає співголовою комісії.

Може, було б краще написати: «Склад комісії *публікується* розпорядженням...»  
Голова центрального міста не може бути уповноважений *затверджувати* склад представників, обраних для цієї функції іншими радами.

3. До складу комісії входять у рівній кількості представники усіх територіальних громад, ради яких надали згоду на формування міської агломерації на дату видачі розпорядження міського голови центру агломерації.

Що означає «у *рівній кількості*»? Якщо це означає рівноправне членство жінок і чоловіків, тоді треба виразитися чіткіше: «*Кожна громада делегує двох представників, причому обов'язково як чоловіка, так і жінку*».  
Чи це означає однакову кількість представників від кожного члена комісії, незалежно від розміру громади?

4. Зі складу комісії обирається співголова (співголови), які по чергову головує на засіданні комісії.

5. Формою роботи комісії є засідання, що скликаються за рішенням співголови або на вимогу не менше двох членів комісії.

6. Рішення, прийняті комісією на своїх засіданнях, оформляються протоколом, що підписується головою на засіданні та секретарем.

Чи «*рішення*» – це правильне слово? Може, це думки, висновки та поради?

7. Організаційне забезпечення діяльності комісії здійснюється виконавчими органами міської ради центру агломерації.

8. Комісія готує протягом 90 днів з дати її утворення *проект договору про участь в міській агломерації*.

9. Комісія припиняє свою діяльність з дати набрання чинності договором про участь в міській агломерації або прийняття відповідними радами рішення про відмову від формування міської агломерації, що призводить до зменшення кількості потенційних суб'єктів формування міської агломерації нижче мінімальної кількості, визначеній у пункті першому статті 4 цього закону.

#### **Стаття 9.** Схвалення проекту договору про участь в міській агломерації

До Ст. 9. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

1. Сільські, селищні, міські голови виносять проект договору про участь в міській агломерації на розгляд відповідних рад, які зобов'язані протягом місяця з моменту отримання такого проекту договору схвалити чи *висловити свої застереження до нього*.

2. Розгляду відповідною радою проекту договору про участь в міській агломерації може передувати його громадське обговорення.

#### **Стаття 10.** Укладення договору про участь в міській агломерації

Цій статті краще було б дати назву: «*Набрання чинності статутом МА*».

Нова МА змінює територіальну структуру державних адміністрацій в Україні; нагляд за внесенням змін до такої структури – це відповідальність Уряду, як йдеться в законі про територіальний устрій в Україні. Це не просто угода між органами місцевого самоврядування. Таким чином, пункт 3 можна було б завершити таким чином:

*«Дозвіл на державну реєстрацію нової МА надається постановою уряду (міністра ...) в порядку, визначеному Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань”, зі внесенням запису до реєстру про співробітництво територіальних громад, після перевірки на відповідність закону»*

1. Договір про участь в міській агломерації укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

Відповідальним за подання інформації про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування є міська рада центру агломерації.

2. *Предмет* договору про участь в міській агломерації визначається відповідно до вимог цього закону та з врахування обраних суб'єктами міської агломерації інших форм співробітництва.

Тут слід визначити перелік повноважень.

3. Кількість примірників договору про участь в міській агломерації повинна бути на один більше, ніж кількість суб'єктів міської агломерації.

Кожен із суб'єктів міської агломерації отримує один примірник договору про участь в міській агломерації.

Один примірник договору про участь в міській агломерації передається для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування.

4. Договір про участь в міській агломерації набирає чинності через 10 днів з дати його укладення з урахуванням вимог бюджетного законодавства, якщо суб'єкти міської агломерації не домовились про інші строки, про що зазначається у договорі.

#### **Стаття 11.** Приєднання до договору про участь в міській агломерації

До Ст. 11. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

1. Територіальні громади сіл, селищ, міст, які перебувають у зоні впливу центру агломерації, але не брали участь у формуванні міської агломерації, можуть добровільно приєднатися до неї за рішенням ради відповідної територіальної громади та вищого органу управління міської агломерації.

2. Місцева рада у рішенні про приєднання до міської агломерації повинна підтвердити згоду на обов'язковість положень договору про участь в міській агломерації та може висловити власні застереження щодо застосування положень договору до територіальної громади, що приєднується.

3. Застереження до договору про участь в міській агломерації не допускаються, якщо останні є несумісними з цілями і завданнями міської агломерації, або такі застереження заборонені договором про участь в міській агломерації.

Які правові рамки цих «застережень»? Чи матимуть вони юридичну силу? Чи вони є свого роду поправкою до статуту МА?

Новий член не може намагатися через «застереження» отримати спеціальний режим у певних питаннях. Застереження мають залишатися на суто політичному рівні, не перетворюючись на правові норми з нечіткими рамками.

4. Після отримання згоди вищого органу управління міської агломерації на приєднання територіальної громади до міської агломерації, підписується додаткова угода до договору про участь в міській агломерації. Додаткова угода підписується відповідним сільським, селищним, міським головою територіальної громади, що приєднується, та головою вищого органу управління міської агломерації.

### Розділ III УЧАСТЬ В МІСЬКІЙ АГЛОМЕРАЦІЇ

#### Стаття 12. Істотні умови договору про участь в міській агломерації

1. Договір про участь в міській агломерації повинен містити відомості про:
- найменування міської агломерації
  - цілі та завдання міської агломерації
  - учасників міської агломерації;

- повноваження МА, як зазначено в законі, або передані її членами чи державою;  
Зауваження щодо повноважень див. вище в п. 1 розділу III

- порядок формування (скликання) та засади роботи органів управління міської агломерації;
- порядок делегування повноважень органам управління міської агломерації її учасниками;
- розмір та умови фінансової (майнової) участі в міській агломерації;
- порядок та умови фінансування делегованих повноважень, спільних заходів, використання майна міської агломерації;

- «порядок та умови фінансування делегованих повноважень, спільних заходів, використання майна міської агломерації»;  
Це речення викликає серйозні запитання. Див. зауваження в п. 1 розділу III

- порядок звітування та контролю за діяльністю органів управління міської агломерації;
- термін дії договору про участь в міській агломерації;
- порядок внесення змін і припинення договору про участь в міській агломерації;
- інші умови договору, обумовлені учасниками міської агломерації.

Останні три абзаци викликають принципові питання. Див. зауваження в п. 1 розділу III.

2. Договір про участь в міській агломерації може містити зобов'язання щодо спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; щодо створення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; щодо реалізації спільних проектів.



### Стаття 13. Державна реєстрація міської агломерації

1. Після підписання договору про участь в міській агломерації міська агломерація в особі вищого органу управління (Рада агломерації) підлягає обов'язковій державній реєстрації та набуває статусу юридичної особи.

2. Державна реєстрація Ради агломерації здійснюється у порядку, визначеному Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань".

3. Місцезнаходженням міської агломерації визначається місце розташування Ради агломерації та виконавчого органу агломерації.

4. Про внесення змін до договору про участь в міській агломерації, зміну особи (осіб), уповноваженої представляти міську агломерацію та про зміну інших відомостей про міську агломерацію, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, міська агломерація повідомляє в порядку, визначеному Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань", протягом 60 днів з дня прийняття відповідного рішення.

### Стаття 14. Органи управління міської агломерації

Варто було б зазначити у вступному пункті загального характеру, що положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», особливо ті, що стосуються міст, поширюються на МА з огляду на положення цього Закону.

1. Органами управління міської агломерації є Рада агломерації та виконавчі органи агломерації.

2. Рада агломерації є вищим органом управління міської агломерації. Рада агломерації формується з представників територіальних громад – учасників міської агломерації на засадах *рівного представництва* – не менш двох осіб від територіальної громади.

3. Представниками територіальної громади в Раді агломерації є міський, сільський, селищний голова за посадою, та депутат (депутати) місцевої ради, визначений рішенням відповідної міської, сільської, селищної ради.

4. Рада агломерації формується на строк повноважень відповідних місцевих рад учасників міської агломерації та відповідних міських, сільських, селищних голів.

Це може спричинити складні ситуації, якщо вибори в громадах-членах проходять у різні строки. Склад Ради не можна змінювати щоразу, коли щось змінюється в громадах. Рада має діяти протягом свого власного строку повноважень; вона формується на 4 або 5 років, після загального оновлення складу всіх представників. Якщо протягом цього періоду в громадах-членах проходять вибори, делегати від цих громад замінюються іншими представниками, але це зовсім не означає потребу в загальних виборах усіх членів Ради.

5. Міський голова центру агломерації очолює Раду агломерації, головує на її засіданнях та представляє інтереси міської агломерації в зовнішніх відносинах.

У випадку відсутності голови Ради агломерації чи неможливості виконувати ним свої обов'язки, його повноваження виконує заступник голови - міський, сільський, селищний голова територіальної громади, що за чисельністю населення є другою в міській агломерації.

**До Ст. 14, п. 5.** Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

6. Робота Ради агломерації здійснюється у формі засідань, які скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Порядок скликання засідання Ради агломерації, підготовки і розгляду питань та прийняття рішень Радою агломерації визначаються регламентом роботи Ради агломерації з урахуванням вимог цього закону та договору про участь в міській агломерації.

Регламент роботи Ради агломерації затверджується рішенням Ради агломерації не пізніше як на другому її засіданні.

7. Виконавчий апарат є виконавчим органом агломерації, що забезпечує здійснення Радою агломерації повноважень, наданих їй цим та іншими законами.

Виконавчий апарат агломерації здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради агломерації та її членів, сприяє здійсненню взаємодії з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження у відповідності до положення, затвердженого Радою агломерації.

8. Виконавчий апарат агломерації утворюється у структурі виконавчих органів міської ради центру агломерації за рішенням Ради агломерації та за погодженням міської ради центру агломерації.

Чисельність та положення про виконавчий апарат агломерації затверджуються рішенням Ради агломерації.

Керівник виконавчого апарату агломерації призначається на посаду і звільняється з посади за рішенням Ради агломерації

9. Рада агломерації може утворювати інші виконавчі органи, визначати порядок їх діяльності та фінансування відповідно до вимог цього закону та Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Виконавчі органи агломерації є підзвітними і підконтрольними Раді агломерації. Координація діяльності виконавчих органів агломерації покладається на голову Ради агломерації та його заступника (-ів).

10. Діяльність органів управління міської агломерації фінансується з кошторису міської агломерації, який формується шляхом об'єднання на договірних засадах коштів відповідних місцевих бюджетів учасників міської агломерації та інших надходжень відповідно до статті 18 цього Закону.

11. Органи управління міської агломерації керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, рішеннями місцевих рад – учасників міської агломерації, прийнятими в межах їх повноважень, а також договором про участь в міській агломерації.

Формулювання пункту 11 виглядають зайвими без будь-яких нормативних положень: немає ані причин, ані потреби говорити, що органи управління МА зобов'язані поважати закон.

## **Стаття 15.** Повноваження Ради агломерації

До Ст. 15. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III

1. До відання Ради агломерації належить:
  - 1) затвердження регламенту роботи Ради агломерації;
  - 2) утворення за необхідності і ліквідація постійних та інших комісій Ради агломерації, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
  - 3) заслуховування звітів постійних комісій та керівників виконавчих органів міської агломерації;
  - 4) затвердження програм соціально-економічного розвитку міської агломерації, проектів розвитку житлово-комунальної, інженерної та дорожньо-транспортної інфраструктури міської агломерації, інших цільових програм з питань, що становлять спільний інтерес територіальних громад – учасників міської агломерації;
  - 5) затвердження кошторису міської агломерації, внесення змін до нього, затвердження звіту про виконання кошторису;
  - 6) прийняття рішення про розроблення та затвердження схеми планування території міської агломерації, місцевих правил регулювання забудови та благоустрою, іншої документації з просторового планування, якщо вона стосується усіх або декількох громад, що входять в міську агломерацію;
  - 7) вирішення інших питань у сфері містобудування відповідно до закону, а також делегування вирішення питань, що належать до її компетенції, своїм виконавчим органам або відповідним органам державної влади;
  - 8) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення учасниками міської агломерації спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);
  - 9) вирішення відповідно до закону питань надання адміністративних послуг в межах, делегованих місцевими радами - учасниками міської агломерації;
  - 10) реалізація правомочностей власника на володіння, користування та розпорядження майном міської агломерації, а також управління об'єктами права спільної власності територіальних громад, що передані відповідними місцевими радами учасниками міської агломерації або іншими уповноваженими суб'єктами для задоволення спільних інтересів учасників міської агломерації;
  - 11) надання згоди на передачу об'єктів з державної у спільну власність територіальних громад та прийняття рішень про передачу об'єктів з спільної власності територіальних громад у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;
  - 12) організація транспортного сполучення в межах міської агломерації, погодження маршрутів громадського транспорту та умов перевезень на території міської агломерації (окрім перевезень в межах населених пунктів);

13) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин на території міської агломерації (за межами населених пунктів);

14) вирішення питання організації благоустрою території міської агломерації (за межами населених пунктів), у тому числі затвердження правил благоустрою та здійснення контролю за станом благоустрою;

15) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин, в межах, делегованих місцевими радами- учасниками міської агломерації;

16) сприяння інвестиційній діяльності на території міської агломерації;

17) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території міської агломерації (за межами населених пунктів) нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

18) затвердження та подання проектів розвитку агломерації для фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

19) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, до благоустрою території міської агломерації та участі в обслуговуванні населення міської агломерації, координація цієї роботи;

20) надання згоди на приєднання територіальної громади до міської агломерації;

21) прийняття рішення про саморозпуск Ради агломерації та ліквідації міської агломерації;

22) інші самоврядні повноваження, делеговані за рішенням відповідних місцевих рад до Ради агломерації.

2. Обсяг і межі повноважень Ради агломерації, що делегуються відповідними місцевими радами, визначаються в договорі про участь в міській агломерації та додатковими угодами до нього з урахуванням інтересів та потреб територіальних громад учасників міської агломерації.

#### **Стаття 16. Акти Ради агломерації**

1. Рада агломерації приймає рішення та інші акти (звернення, заяви тощо) більшістю голосів від загального складу.

2. Рішення Ради агломерації підписуються головою Ради агломерації - міським головою центру агломерації протягом семи днів з дня прийняття.

3. Голова Ради агломерації – міський голова центру агломерації вправі, висловивши свої пропозиції (зауваження), не підписувати рішення Ради агломерації та повернути його на повторний розгляд до Ради агломерації. Пропозиції (зауваження) голови Ради агломерації повинні бути оприлюднені на веб-сайті міської агломерації протягом семи днів з дня прийняття відповідного рішення Ради агломерації.

4. Повторний розгляд на засіданні Ради агломерації рішення, щодо якого були висловлені пропозиції (зауваження) голови Ради агломерації, може відбутись лише після підтримки такого рішення усіма місцевими радами – учасниками міської агломерації. За результатами повторного розгляду рішення приймається більшістю голосів від загального складу.

5. Рішення Ради агломерації нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Радою агломерації не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

6. Рішення Ради агломерації підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації".

**Стаття 17.** Майнова основа діяльності міської агломерації

1. Міська агломерація має право володіти, користуватися і розпоряджатися коштами та іншим майном, яке відповідно до закону передане такій міській агломерації її учасниками або державою, набуте в результаті підприємницької діяльності створених ним юридичних осіб (товариств, підприємств), а також майном, придбаним за рахунок власних коштів, тимчасово наданим у користування (крім розпорядження) чи на інших підставах, не заборонених законом

До складу майна міської агломерації можуть входити:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів;
- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення);
- цінні папери;
- земельні ділянки;
- майнові права (в тому числі на інтелектуальну власність);
- грошові кошти
- інше окреме індивідуально визначене майно

2. Право власності міської агломерації реалізує її вищий орган управління (Рада агломерації), в порядку, передбаченому законом та договором про участь в міській агломерації.

Учасник міської агломерації має право на отримання частки майна міської агломерації при її ліквідації. Розмір частки та порядок її отримання визначаються договором про участь в міській агломерації.

3. Міська агломерація в особі Ради агломерації може здійснювати управління об'єктами права спільної власності територіальних громад - учасників міської агломерації, що передані від їх імені відповідними органами місцевого самоврядування або на підставі відповідного рішення уповноваженого суб'єкта, що має право на передачу об'єктів права державної власності у спільну власність територіальних громад відповідно до закону.

4. Під управлінням майном, що знаходиться у спільній власності територіальних громад, слід розуміти реалізацію права володіння, користування та розпорядження об'єктами права спільної власності територіальних громад, що здійснюється в межах, визначених в рішеннях суб'єктів, що передали майно в управління міській агломерації, та з метою забезпечення спільних прав та інтересів відповідних територіальних громад, що є співвласниками такого майна.

5. Об'єктами права спільної власності територіальних громад можуть бути:

- цілісні майнові комплекси підприємств (спільних комунальних підприємств);
- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення);
- акції (частки, паї) суб'єктів права комунальної власності у майні господарських товариств;
- земельні ділянки;
- інше окреме індивідуально визначене майно.

## Стаття 18. Фінансова основа міської агломерації

До Ст. 18. Див. зауваження вище в п. 1 розділу III (Фінансова система)

1. Фінансування діяльності міської агломерації здійснюється за рахунок коштів:
  - відповідних місцевих бюджетів учасників міської агломерації;
  - державного бюджету
  - міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів та інших не заборонених законодавством джерел.
2. Порядок розрахунку розміру фінансової участі відповідної територіальної громади в міській агломерації визначається договором про участь в міській агломерації та додатковими угодами до нього.
3. Основним фінансовим документом міської агломерації є кошторис міської агломерації, яким визначається розподіл отриманих асигнувань для виконання цілей та завдань міської агломерації.
4. Кошторис міської агломерації затверджується на відповідний бюджетний рік рішенням Ради агломерації, який враховує обсяги трансфертів з бюджетів учасників міської агломерації та інші незаборонені законодавством джерела.
5. За рішенням Ради агломерації обслуговування коштів міської агломерації може здійснюватись в органах казначейства або в установах банків державного сектору.
6. Підготовка проекту кошторису міської агломерації та змін до нього, а також звіту про виконання кошторису міської агломерації покладається на виконавчий апарат міської агломерації.

## Розділ IV ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

### Стаття 19.

Статтю можна було б почати так: *«З огляду на національний інтерес в тому, щоб забезпечити належне врядування міською агломерацією, держава несе особливу відповідальність за підтримку створення цих нових інституцій в різних формах:*

1. Держава здійснює організаційну, методичну підтримку міських агломерацій, ~~а також фінансово стимулює діяльність міських агломерацій.~~

2. Організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння утворенню міських агломерацій забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації спільно з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування.

3. Методичне забезпечення формування міських агломерацій, визначення обсягів стимулювання діяльності міських агломерацій здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування.

Було б корисно додати такий пункт:

4. *Особлива фінансова підтримка на період створення МА та стимулюючі субвенції на строк 3 (5) років формування нової МА визначаються бюджетним законодавством.*

## **Стаття 20.** Державне стимулювання діяльності міських агломерацій

1. Держава стимулює формування і діяльність міських агломерацій шляхом:

1) надання субвенції на розвиток житлово-комунальної, інженерної та дорожньо-транспортної інфраструктури агломерації (далі – субвенція);

2) фінансування стратегічних проектів розвитку міської агломерації за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

2. Пропозиції щодо надання субвенції міській агломерації вносяться головою Ради агломерації на підставі відповідного рішення Ради агломерації Кабінету Міністрів України не пізніше 15 серпня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої субвенції.

3. Загальний обсяг субвенції для міської агломерації розподіляється між міськими бюджетами центрів агломерацій пропорційно до площі міської агломерації та кількості сільського населення у такій міській агломерації з рівною вагою обох цих факторів.

4. Порядок надання субвенцій на розвиток житлово-комунальної, інженерної та дорожньо-транспортної інфраструктури міської агломерації встановлюється Кабінетом Міністрів України.

## **Розділ V**

### **ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЬКОЇ АГЛОМЕРАЦІЇ**

#### **Стаття 21.** Guarantees of activity of the urban agglomeration

1. Учасники міської агломерації забезпечують умови для ефективного роботи міської агломерації та її органів управління шляхом:

- своєчасного (у відповідності до укладеного договору про участь в міській агломерації та додатками до нього) прийняття рішень відповідними місцевими радами щодо організації та забезпечення роботи міської агломерації та її органів;

- обов'язкової фінансової (майнової) участі у роботі міської агломерації, в порядку та на умовах, визначених договором про участь в міській агломерації та додатками до нього.

Це може розглядатися як порада, надана учасникам, а не як нормативне положення.

2.. Бюджети територіальних громад, що сформували міську агломерацію, виконується окремо. При цьому, всім територіальним громадам учасникам міської агломерації гарантується рівноправний бюджетний статус, *тобто тотожна структура доходів та видатків місцевих бюджетів* у встановленому Бюджетним кодексом України порядку.

Це буде складно реалізувати, оскільки місцеві громади, включені до МА, дотримуються різних методів ведення обліку, формування бюджету та стягнення податків і, можливо, компетенція їхнього персоналу в галузі фінансового менеджменту та бухгалтерського обліку також відрізняється. Надання всім ним, від найменшого населеного пункту до найбільшого міста, однакового статусу означатиме створення виняткового статусу для багатьох із них.

3. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність міських агломерацій, а також вирішувати питання, віднесені цим та іншими законами до повноважень органів управління міської агломерації, крім випадків, передбачених законом.

4. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією, територіальними органами центральних органів виконавчої влади питань, які зачіпають інтереси міської агломерації, вона повинна повідомити про це відповідні органи управління міської агломерації.

5. Органи управління міської агломерації мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують повноваження органів управління міської агломерації.

«Органи управління» не можуть звертатися до судів. Це прерогатива лише виконавчого органу МА, відповідального за відстоювання її інтересів, або державного органу, відповідального за нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування.

#### **Стаття 22.** Обов'язковість актів органів управління міської агломерації

1. Акти органів управління міської агломерації, прийняті в межах наданим їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на території міської агломерації органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

2. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, розташовані на території міської агломерації, а також громадяни несуть відповідальність за шкоду, заподіяну у результаті невиконання рішень органів управління міської агломерації, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

§ 2 чи має сенс формулювати цю дуже загальну правову норму в цьому законі?

3. Акти органів управління міської агломерації з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб в судовому порядку.

**Стаття 23.** Відповідальність органів управління міської агломерації перед учасниками міської агломерації



1. Органи управління міської агломерації є підзвітними і відповідальними перед місцевими радами учасників міської агломерації, а також підконтрольні їм у частині повноважень, делегованих органам управління міської агломерації відповідними місцевими радами.

2. Щорічно Рада агломерації затверджує та оприлюднює звіт про свою роботу за попередній рік, а також надсилає звіт для ознайомлення місцевим радам учасникам міської агломерації. Вимоги щодо строку, форми, порядку підготовки та оприлюднення звіту Ради агломерації визначаються у договорі про участь в міській агломерації та Регламенті роботи Ради агломерації.

3. Голови сільських, селищних, міських рад та депутати місцевих ради, що представляють відповідні територіальні громади у Раді агломерації, щорічно представляють звіт про діяльність Ради агломерації перед відповідними місцевими радами, інформують про виконання кошторису міської агломерації, затверджених програм розвитку міської агломерації, а також про роботу представників відповідної територіальної громади у Раді агломерації.

4. Місцеві ради за результатами представлення звіту про роботу Ради агломерації та роботу представників територіальної громади у Раді агломерації:

- приймають рішення, яке містить, при потребі, доручення та рекомендації місцевої ради, скеровані на покращення роботи Ради агломерації та врахування потреб відповідної територіальної громади у роботі Ради агломерації;

- можуть прийняти рішення про відкликання депутата місцевої ради з Ради агломерації з одночасним делегуванням іншого депутата до Ради агломерації.

§4 це положення не слід включати до закону. Див. зауваження в п. 1 розділу III

**Стаття 24.** Відповідальність органів управління міської агломерації перед державою, юридичними і фізичними особами

1. Органи управління міської агломерації при здійсненні повноважень несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

2. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів управління міської агломерації, відшкодовується за рахунок коштів міської агломерації.

Ці загальні положення, як видається, не містять додаткового юридичного значення.

**Стаття 25.** Дострокове припинення повноважень Ради агломерації та її членів

1. Повноваження Ради агломерації достроково припиняються у випадках:

1) якщо засідання Ради агломерації не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим законом та/або договором про участь в міській агломерації, або Ради агломерації не вирішує питань, віднесених до її відання;

2) саморозпуску Ради агломерації у порядку, визначеному законом та договором про участь в міській агломерації.

2. Повноваження Ради агломерації припиняються достроково:

1) з підстав, зазначених у п.1 частини першої цієї статті, -- з дня прийняття рішення про відкликання своїх представників місцевими радами не менше половини

учасників міської агломерації. Рада агломерації поновлює свою роботу після делегування місцевими радами (в тому числі місцевими радами нового інших депутатів для роботи в Раді агломерації замість відкликаних.

Див. зауваження вище в п. 1 розділу III щодо зовнішнього контролю.

2) з підстав, зазначених у п.2 частини першої цієї статті, -- з дня прийняття Радою агломерації рішення про саморозпуск.

3. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, в порядку, передбаченому законом, його повноваження члена Ради агломерації припиняються одночасно з достроковим припиненням повноважень сільського, селищного, міського голови. Повноваження представника територіальної громади в Раді агломерації до моменту обрання нового сільського, селищного, міського голови набуває виконуючий обов'язки відповідного сільського, селищного, міського голови.

4. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, в порядку, передбаченому законом, його повноваження члена Ради агломерації припиняються одночасно з достроковим припиненням повноважень депутата місцевої ради. Місцева рада на найближчому засіданні вирішує питання делегування іншого депутата місцевої ради в Раду агломерації замість того, що вибув.

#### **Стаття 26. Припинення міської агломерації**

МА створюється на невизначений строк.

Чи можна уявити собі одностайне рішення про припинення МА?

Єдиний випадок, коли суд може винести рішення щодо існування МА, – це відразу після її створення, якщо він розглядає справу про наявність серйозних порушень закону під час створення агломерації.

1. Міська агломерація припиняється у разі:

1) за згодою учасників міської агломерації шляхом прийняття рішення про саморозпуск Ради агломерації та ліквідації Ради агломерації;

2) прийняття судом рішення про припинення Ради агломерації;

Припинення міської агломерації не повинно спричинити зменшення обсягу та погіршення якості надання послуг населенню.

2. Спірні питання, що виникають у зв'язку з припиненням міської агломерації, врегульовуються місцевими радами учасників міської агломерації шляхом переговорів, або у судовому порядку відповідно до чинного законодавства.

### **Розділ VI ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

Деякі положення в цьому розділі доведеться переглянути у разі згоди із запропонованими вище рекомендаціями та змінами.

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170 із наступними змінами)

частину першу статті 5 доповнити новим абзацом такого змісту:

«Ради агломерацій.»

доповнити статтею 14<sup>2</sup> такого змісту:

«Стаття 14<sup>2</sup>. Ради агломерацій

1. Територіальні громади сіл, селищ, міст, у тому числі об'єднані територіальні громади, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування можуть сформувавши на договірних засадах міську агломерацію з Радою агломерації як вищим органом управління.

2. Правовий статус, порядок організації та діяльності Ради агломерації визначається законом про міські агломерації.»

у статті 26:

а) пункти 33<sup>1</sup>, 33<sup>2</sup> частини першої статті викласти у такій редакції:

«33<sup>1</sup>) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України "Про співробітництво територіальних громад" та Законом України «Про міські агломерації», щодо схвалення проекту договору про співробітництво, про участь в міській агломерації та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад чи із участю територіальної громади села, селища, міста у міській агломерації;

33<sup>2</sup>) заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, а також заслуховування звітів, пов'язаних із участю територіальної громади села, селища, міста у міській агломерації відповідно до Закону України «Про міські агломерації»;

б) доповнити частину першу статті пунктом 33<sup>3</sup> та 33<sup>4</sup> такого змісту:

«33<sup>3</sup>) делегування та відкликання депутата (депутатів) місцевої ради до Ради агломерації у випадках, визначених законом;

33<sup>4</sup>) прийняття рішень про делегування Раді агломерації окремих власних повноважень органів місцевого самоврядування;»

2) доповнити частину першу статті 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (Відомості Верховної Ради, 2014, № 34, ст.1167) пунктом такого змісту:

«б) формування міських агломерацій в порядку, визначеному відповідним законом.»

3) у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., N 31-32, ст. 263; 2006 р., N 37, ст. 310; 2009 р., N 26, ст. 322):

абзац другий пункту 8 частини першої статті 1 після слів «створення державного органу, органу місцевого самоврядування» доповнити словами «, Ради агломерації;»

у статті 9:

а) абзац перший частини третьої після слів «органів місцевого самоврядування» доповнити словами «, Рад агломерацій»;

б) частину третю доповнити підпунктом 61 такого змісту:

«61) перелік органів місцевого самоврядування засновників (учасників) Ради агломерації: найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код місцевої ради;»

абзац другий пункту 9 частини першої статті 15 викласти в такій редакції:

«Дія абзацу першого цього пункту в частині нотаріального засвідчення справжності підпису не поширюється на державну реєстрацію створення юридичної особи (крім створення в результаті виділу, злиття, перетворення, поділу), а також на державну реєстрацію створення державного органу, органу місцевого самоврядування, Ради агломерації або на державну реєстрацію змін до відомостей про державний орган, орган місцевого самоврядування, Раду агломерації, громадське об'єднання чи благодійну організацію, що містяться в Єдиному державному реєстрі.»

частину першу статті 16 викласти у такій редакції:

‘1. Найменування юридичної особи повинно містити інформацію про її організаційно-правову форму (крім державних органів, органів місцевого самоврядування, Рад агломерацій, органів влади Автономної Республіки Крим, державних, комунальних організацій, закладів, установ) та назву.»

у статті 17:

а) абзац перший частини першої після слів «органу місцевого самоврядування» доповнити словами «, Ради агломерацій»;

б) частину другу статті доповнити абзацами такого змісту:

«Для державної реєстрації створення Ради агломерації подається заява про державну реєстрацію створення юридичної особи, а також рішення місцевих рад про схвалення договору про участь у міській агломерації та договір про участь у міській агломерації.

Для державної реєстрації внесення змін до відомостей про Раду агломерацію подається заява про внесення змін до відомостей про юридичну особу та рішення Ради агломерації, а при приєднанні до міської агломерації нового учасника – рішення відповідної місцевої ради про схвалення договору про участь у міській агломерації та додаткова угода до договору про участь у міській агломерації.

Для державної реєстрації припинення Ради агломерації, подається заява про державну реєстрацію припинення юридичної особи, а також рішення Ради агломерації про припинення міської агломерації чи рішення суду.»

4) у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 34, ст.343):

частину першу статті 1 доповнити пунктом такого змісту:

«12<sup>1</sup>) схеми планування території на місцевому рівні – документація з просторового планування, яка визначає принципи вирішення планування, забудови та іншого використання територій міської агломерації;»

у статті 16:

а) частину першу після слова «затвердження» доповнити словами «схем планування територій»

б) перше речення частини другої доповнити словами «, Рад агломерацій.»

в) частину четверту після слів «із статтями» доповнити цифрами «161»;

доповнити новою статтею у такій редакції:

«Стаття 16<sup>1</sup>. Схема планування території міської агломерації

1. Рада агломерації приймає рішення про розроблення схеми планування території міської агломерації або про внесення змін до неї чи окремих її розділів та виступає замовником схеми планування території міської агломерації.

2. Схема планування території міської агломерації визначає пріоритетні напрямків використання території міської агломерації для забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури; визначає планувальну структуру території з урахуванням державних, регіональних вимог та громадських інтересів.

3. Рада агломерації забезпечує:

- повідомлення через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення схеми планування території міської агломерації та визначає порядок і строк внесення пропозицій;

- попередній розгляд та узгодження матеріалів схеми планування території міської агломерації з місцевими радами, що представляють інтереси територіальних громад учасників міської агломерації.

4. Затвердження схеми планування території міської агломерації здійснюється рішенням Ради агломерації. Матеріали схеми планування території міської агломерації повинні бути оприлюднені шляхом розміщення на веб-сайті міської агломерації, у місцевих друкованих засобах масової інформації та/або у загальнодоступному місці.

5. Реалізація схем планування території міської агломерації здійснюється шляхом розроблення, затвердження і виконання відповідних програм економічного і соціального розвитку, а також документації з просторового планування.

6. Сільські, селищні, міські ради зобов'язані привести у відповідність до схеми планування території міської агломерації генеральні плани міст, селищ та сіл, які розташовані на території міської агломерації.»

5) у Земельному кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3-4, ст. 27):

доповнити статтею 12<sup>1</sup> в такій редакції:

«Стаття 12<sup>1</sup>. Повноваження Рад агломерації у галузі земельних відносин

До повноважень Рад агломерації у галузі земельних відносин на території міської агломерації належить:

1) управління та розпорядження, в межах визначених законом, земельними ділянками спільної власності територіальних громад;

2) надання згоди на розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом

3) погодження передачі земельних ділянок державної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;

4) погодження надання земельних ділянок у користування із земель державної власності в межах, визначених цим Кодексом

5) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону».

частину третю статті 86 викласти у такій редакції:

«3. Суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні, обласні ради та Ради агломерації.»

доповнити статтею 117<sup>1</sup> в такій редакції:

«Стаття 117<sup>1</sup>. Передача та перехід земель та земельних ділянок державної

власності у спільну власність територіальних громад чи земельних ділянок спільної власності територіальних громад у державну власність

1. Передача земельних ділянок державної власності у спільну власність територіальних громад чи навпаки здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи Рад агломерації, які здійснюють розпорядження землями державної чи спільної власності територіальних громад відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом.

У рішенні органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи Ради агломерації про передачу земельної ділянки у державну чи спільну власність територіальних громад зазначаються кадастровий номер земельної ділянки, її місце розташування, площа, цільове призначення, відомості про обтяження речових прав на земельну ділянку, обмеження у її використанні.

На підставі рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи Ради агломерації про передачу земельної ділянки у державну чи спільну власність територіальних громад складається акт приймання-передачі такої земельної ділянки.

Рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи Ради агломерації про передачу земельної ділянки у державну чи спільну власність територіальних громад разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальних громад (району, області чи міської агломерації) на неї.

2. Землі та земельні ділянки державної власності, розташовані за межами населених пунктів та в межах території міської агломерації підлягають передачі у спільну власність територіальних громад за зверненням Ради агломерації та на підставі рішень відповідних органів виконавчої влади.

3. У спільну власність територіальних громад не можуть передаватись земельні ділянки державної власності, визначені статтею 117 цього Кодексу.

4. У державну власність не можуть передаватись земельні ділянки спільної власності територіальних громад, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна спільної власності територіальних громад, а також земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів управління міської агломерації, спільних комунальних підприємств, установ, організацій, крім випадків передачі таких об'єктів у державну власність.»

статтю 122 доповнити частиною одинадцятою та дванадцятою такого змісту:

‘11. Ради агломерації передають земельні ділянки у власність або користування з відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб та погоджують передачу у власність та користування земельних ділянок державної власності на території міської агломерації (за межами населених пунктів), а також земельних ділянок державної власності, що межують з її територією, крім випадків, визначених частиною восьмою та дев'ятою цієї статті.

12. У випадку формування міської агломерації органи виконавчої влади, вказані у частинах третій-сьомій цієї статті, передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування за згодою відповідних Рад агломерації.»

**Голова**

**Верховної Ради України**

**А. ПАРУБІЙ**