



**Centre of Expertise  
For Local Government Reform**



м. Страсбург, 13 червня 2018 року  
CELGR/LEX(2018)5

## **Висновок щодо проекту Закону України «Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів»**

## I. Вступ

У відповідь на запит голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування<sup>1</sup> Радою Європи підготовлено висновок щодо проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»<sup>2</sup>.

Цей висновок підготовлено одночасно, і він стосується проекту Закону України «Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів» (далі – «Законопроект про райони»).

Допомога з цими двома законопроектами надається Радою Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

### **Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС)**

ЄХМС залишає повну свободу кожній державі-члену щодо визначення у власній Конституції або законодавстві кількості адміністративних рівнів, розподілу територіальних державних послуг та суб'єктів самоврядування, їхнього розміру тощо. Отже вона не створює зобов'язань щодо кількості територіальних структур, їхньої зміни та класифікації.

Основні положення (та зобов'язання), що стосуються цього законопроекту, можна знайти в статтях 4, 5 та 13 Хартії.

**Стаття 4** (пункт 3), що стосується принципу субсидіарності, викладена таким чином: *«Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».*

Ця стаття надає керівні принципи, що потребують методологічної процедури з урахуванням раціональності Трикутника узгодженості структур органів місцевого самоврядування (див. Додаток 1). Це важливо, оскільки такий процес гарантує більшу ефективність органів місцевого самоврядування, краще надання населенню послуг та зміцнення демократії.

**Стаття 5**, яка стосується територіальних кордонів органів місцевого самоврядування, викладена таким чином: *«Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом».*

---

<sup>1</sup> Лист від пана Власенка від 16 березня 2018 року № 04-14/13-761.

<sup>2</sup> CELGR/LEX(2018)4.

Ця стаття є однозначною для розуміння, а її дотримання – обов’язковим. З’ясування думки має важливе значення, оскільки зміна територіальних кордонів змінює політичну спільноту громадян, яка є реальним носієм прав та повноважень самоврядування. З’ясування думки – це також спосіб заохотити до демократичної участі та зробити процедуру прозорішою. Воно також сприяє підвищенню обізнаності й розуміння процесу та може допомогти досягти консенсусу. Це зобов’язання враховано у законопроекті.

**Стаття 13** «Органи, до яких застосовується Хартія» зазначає: *«Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони».*

## **II. Загальні зауваження**

Цей проект Закону визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів у процесі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Він був підготовлений на забезпечення виконання (проекту) Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Однак публікація закону про засади – це не передумова для внесення та ухвалення закону щодо різних складових адміністративно-територіального устрою, оскільки вже існує відповідне конституційне підґрунтя.

Однак, слід звернути увагу на забезпечення сумісності між обома законопроектами. Це залежатиме від хронології парламентської процедури та відповідних строків ухвалення обох законів. Положення, що стосуються районів, викладені в статтях 8, 9 і 16 проекту Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Особливу увагу слід приділити забезпеченню узгодженості зі статтею 16. Закон про райони може посилатися на статті Закону про засади, або ж в обох законах можна передбачити ідентичні положення.

На районний рівень безпосередньо вплинуло виконання Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Багато районів (кількість таких зростатиме з об’єднанням громад у майбутньому) мають у своїх межах лише 3-4 досить великі та спроможні громади (у деяких випадках – навіть одну громаду). Крім того, компетенція об’єднаних громад дуже схожа на ту, що мають райони. Це створює проблематичні відносини між політичними лідерами та адміністративними службами обох рівнів і навіть деяку плутанину щодо фактичних завдань, поставлених перед районами. Однією з цілей реформи, що обговорювалася раніше, було збільшення територій районів.

Відповідно, зміна меж районів має зважати на два кількісні аспекти: адекватна чисельність населення і достатня кількість громад. Ці два міркування далі ускладнюють ситуацію тим, що райони не можуть бути занадто великими, оскільки це може створити

аналогічні проблеми на рівні області, тобто занадто малу кількість районів і ризик того, що великі райони зможуть конкурувати з областю.

### **Субрегіональний рівень: загальна проблема в Європі**

Визначення районів – це проблема не лише України. У багатьох країнах, де існують надмуніципальні територіальні адміністрації (департаменти чи провінції), які не вписуються в поняття «регіону», потреба в них піддається сумніву та становить предмет дискусій. Схематично, в Європі можна спостерігати три різні ситуації:

- Скандинавська модель, з великими та потужними комунами, де округи виконують дуже вузькі функції (головним чином охорона здоров'я та організація роботи медичних закладів, як у Данії).
- Друга модель полягає в об'єднанні двох перших територіальних рівнів у великі міста: в Німеччині всі великі міста – це і комуни, і *Kreis* (райони). Це також стало варіантом устрою найбільших міст у Франції, які є як комунами, так і департаментами (наприклад, Париж, Ліон, причому висувують пропозиції щодо поширення цієї практики на інші міста).
- Третя категорія спостерігається в країнах, де періодично виникають дискусії щодо збереження чи скасування другого рівня. У Франції за останні 15 років у багатьох офіційних звітах та деклараціях підкреслювалася потреба в скасуванні департаментів, створених у 1789 році; пропонується передати їхні компетенції переважно регіонам, а частково – міжмуніципальним організаціям співпраці (*комунам і метрополіям*). В Італії результатом аналогічних дискусій стало розроблення перспективних проектів з ліквідації провінцій, але, як і у Франції, вони натрапляють на сильний опір, зокрема з боку державних адміністрацій на цьому рівні. Аналогічні дебати точаться і в Іспанії.

Субрегіональний рівень зазвичай вважається за зайвий, особливо після об'єднувальної реформи на муніципальному рівні, а також там, де існує регіональний рівень. Зважаючи на принцип субсидіарності, важко визначити, які компетенції найкраще передати цьому субрегіональному рівню. Також існує ризик виникнення конфлікту інтересів та влади між керівництвом виконавчих органів і політичною елітою цього рівня та їхніми колегами вищого й нижчого рівнів. Усунення субрегіонального рівня спрощує структуру територіальних адміністрацій, дозволяє досягти економії, зменшуючи конфлікти та долаючи неефективність. Але такі органи територіального врядування часто мають давню історію та власну територіальну ідентичність. Політичне рішення може бути не в змозі подолати цей сильний опір.

В Україні ці питання обговорювалися в минулому як серед експертів, так і на політичному рівні. Сьогодні, не маючи доступу до будь-яких детальних досліджень, Рада Європи не в змозі надати офіційних рекомендацій. Райони не можна ліквідувати за чинною Конституцією, причому їх також неможливо ліквідувати, якщо зміни до

Конституції щодо децентралізації, ухвалені в першому читанні, будуть прийняті у другому читанні. За цих обставин, технічно найкращим рішенням було б зменшувати їхню кількість та спеціалізувати їх відповідно до моделі Північної Європи, аби уникнути дублювання та конфліктів з двома іншими рівнями врядування. Але очевидно, що слід додатково оцінити політичну та громадську прийнятність такого рішення.

### **III. Зауваження щодо процедур**

Цей законопроект чітко складений, а процедури добре продумані та прописані. Є кілька зауважень, що здебільшого стосуються ролі Верховної Ради та визначеності категорії районів.

#### **Роль Парламенту (Верховної Ради)**

У **частині 1 статті 2** «Порядок утворення, ліквідації району, встановлення і зміни меж районів» зазначається: *«Утворення, ліквідація району, встановлення і зміна меж районів здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного закону»*.

Це положення надає парламентові вирішальну роль. Як пояснювалося в правовому висновку щодо проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», існують сильні сумніви в тому, щоб покласти на політичне зібрання відповідальність за детальне формулювання положень про адміністративно-територіальні одиниці в законі або в інших рішеннях парламенту.

Щодо **частини 3 статті 2**: *«Закон про утворення, ліквідацію району, встановлення і зміни меж районів визначає перелік сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу новоствореного району чи районів, межі яких змінюються без утворення нового району, перелік районів, які ліквідовуються, назву та адміністративний центр новоствореного району»*.

Такі дані не можна фіксувати на довгострокову перспективу. Кількість і назви громад під час реформи об'єднання можуть змінюватися; селища та села можуть ставати містами. Звичайно, не варто змінювати закон, що визначає склад районів, щоразу, коли одна з його складових частин зазнає змін.

Щоб забезпечити більшу гнучкість, було б доцільно мати такий список у вигляді схеми, доданої закону, якщо це дозволяється Основним законом. Цей список не матиме тоді повної законодавчої сили, а зміни до нього можна було б вносити без подальшого залучення парламенту.

## **Невизначеність категорії району**

Ратифікуючи ЄХМС, Україна не зробила декларацій щодо її статті 13. Точний зміст категорії районів все ще становить предмет дискусії, і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ) неодноразово вимагав уточнити статус району, визначившись із тим, чи є він одиниця місцевого самоврядування (і в цьому разі на нього поширюється дія Хартії), або ж в ньому діє державна адміністрація. Хоча це й не мається на увазі в проекті Закону, однак у разі змін чи об'єднання районів виникають певні правовідносини, пов'язані з їхніми властивостями та правами.

## **Висновок**

Проект Закону України «Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів» оцінюється Радою Європи паралельно з проектом Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Важливо забезпечити узгодженість цих двох проектів. Закон про райони може посилатися на статті Закону про засади, або ж в обох законах можна передбачити ідентичні положення.

Загалом Рада Європи підтримує цей законопроект, оскільки він чітко викладений, а процедури в ньому добре продумані та прописані. Поряд із рекомендаціями, надано два конкретні зауваження, що стосуються ролі Верховної Ради та визначеності категорії районів.

Додаток

**ТРИКУТНИК УЗГОДЖЕНОСТІ СТРУКТУР  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

