



м. Страсбург, 2 квітня 2019 року  
CEGG/LEX(2019)1

**Висновок до проекту Закону України  
про внесення змін до Закону України  
«Про місцеве самоврядування»  
(стосовно зміни територіальних меж  
на місцевому та районному рівнях)**

## I. Вступ

Голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування звернувся до Ради Європи із запитом<sup>1</sup> правового висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєст. № 9515).

Цей висновок підготовлено на основі внесених пропозицій експертів Ради Європи в межах імплементації Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

### Європейські стандарти та практика

Основні європейські стандарти (та міжнародні зобов'язання), що стосуються цього законопроекту, визначені у **статті 5** Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає: *«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».*

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

### Відповідність запропонованих змін положенням Хартії

З огляду на вищевикладене, запропоновані зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають прийняття рішення виключно Кабінетом Міністрів або (у разі внесення змін до меж районів) ініціювання Кабінетом Міністрів змін, які мають бути ухвалені рішенням Верховної Ради, не суперечать положенням Хартії.

Проте необхідно зазначити, що до моменту прийняття таких рішень проведення консультацій з місцевими громадами є обов'язковим. Тому з метою підвищення ясності пропонується передбачити консультації як частину процесу шляхом внесення змін статті 7.1 розділу V (Прикінцеві та перехідні положення) (порівняльна таблиця у Додатку).

---

<sup>1</sup> Лист за підписом пана Власенко № 04-14/13-652 від 28 лютого 2019 року.

Слід зазначити, що згідно з інформацією українських органів влади, запропоновані зміни вже були обговорені з потенційними зацікавленими сторонами (наприклад, із асоціаціями органів місцевого самоврядування); за результатами таких обговорень було досягнуто значного консенсусу, а запропоновані положення не викликали особливих питань.

Можливий вплив запропонованих змін на ефективність та результативність системи місцевого самоврядування в Україні.

Неврегульоване питання щодо чіткого встановлення меж органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні тривалий час обговорювалося як таке, що становить перешкоду кільком аспектам місцевого самоврядування, а іноді й проведенню певних необхідних реформ. Нечіткі межі стали перепорою на шляху до ефективного впровадження місцевого податку на нерухомість, оскільки не завжди чітко зрозуміло, хто повинен отримувати такий податок. Запропоновані зміни щонайменше уможливають розв'язання цього питання.

Необхідність переосмислення ролі й територіальної основи районів також чітко пов'язана з нинішнім процесом добровільного об'єднання громад, який підтримала, серед інших реформ, Рада Європи. Надмірна територіальна фрагментація на муніципальному рівні (деякі експерти вказують на подрібненість також і на районному рівні) є перешкодою для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування. Населення деяких районів становить менше 10-ти тисяч осіб, а деяких сільських рад – менше 100 осіб.

Реформа, розпочата у 2014 році, принаймні частково розв'язала ці проблеми. Якщо у 2014 році кількість місцевих рад нараховувала понад 11 тисяч, то наприкінці 2018 року вона скоротилася на більш ніж 4 тисячі. Середня кількість населення об'єднаних громад становить понад 10 тисяч осіб, хоча й досі існує 28 громад із населенням від 1000 до 2000 осіб, а також більше 300 громад – із населенням від 2000 до 5000 осіб. Первинний план уряду полягав у зменшенні кількості органів місцевого самоврядування базового рівня до близько 1500, проте підготовлені в регіонах перспективні плани, а також прогрес станом на сьогодні свідчать, що їхня остаточна кількість може бути більшою.

Хоча процес формування нових укрупнених громад ще не завершено, він вже має декілька позитивних наслідків. Водночас він вимагає переосмислення ролі та територіальної форми районів. Нові громади перебирають на себе окремі повноваження, які раніше забезпечувались на районному рівні. В окремих випадках територія нових громад співпадає або є дуже близькою до території відповідного району. Просте порівняння цільової кількості 1500 муніципалітетів (навіть якщо ймовірна кількість є вищою) із кількістю у майже 500 районів (і близько 180 міст обласного значення за межами їхньої юрисдикції) свідчить про те, що відносини між двома рівнями мають бути змінені. За таких обставин одночасне збереження структур громади та району не є ані економічно, ані логічно обґрунтованим.

Розв'язання проблеми шляхом перегляду кількості районів, запропоноване цим законопроектом, видається реалістичним і прийнятним варіантом.<sup>2</sup> Це сприяє більшій гнучкості в частині внесення змін до адміністративно-територіального поділу країни й дозволяє розробляти різні варіанти, в яких новим районам можуть надаватись нові повноваження з огляду на нову територіальну основу. Остаточне рішення все ще залишатиметься в руках Верховної Ради, проте ініціатива щодо змін буде походити від уряду, який матиме більше повноважень з підготовки стратегічних рішень у цьому контексті.

Загалом, запропонований законопроект не тільки відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, але й створює можливість для подальших реформ, які сприяють більш ефективному функціонуванню системи місцевого самоврядування в Україні.

---

<sup>2</sup> Якщо вважати, що інший варіант з відмовою від районного рівня після завершення об'єднання громад є нереальним, оскільки він також вимагає внесення змін до Конституції України.

## Додаток

Зміст положення (норми) чинного акта	Зміст відповідного положення (норми) проекту акта
<b>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»</b>	
<p><b>Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі</b>  Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення:</p> <p>територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;</p> <p>...</p> <p style="text-align: center;">Не внесено</p>	<p><b>Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі</b>  Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення:</p> <p>територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;</p> <p>...</p> <p>територія територіальної громади – це територія, на яку поширюються повноваження територіальної громади, які здійснюються у порядку і в межах, визначених Конституцією і законами України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.</p>
<p><b>Розділ V</b>  <b>ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ</b></p> <p>7. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об’єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід із цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад</p>	<p><b>Розділ V</b>  <b>ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ</b></p> <p>7. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об’єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід із цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень</p>

<p>функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.</p> <p style="text-align: center;">Не внесено</p> <p>8. Облік даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування, надання їм методичної допомоги здійснюються Верховною Радою України.</p>	<p>місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.</p> <p>7<sup>1</sup>. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення територій територіальних громад, а також подання до Верховної Ради України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів здійснює Кабінет Міністрів України.</p> <p>8. Облік даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування, надання їм методичної допомоги здійснюються Верховною Радою України.</p>
---	---