

**SECRETARIAT GENERAL**

**DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY TA  
POLITICAL AFFAIRS**



**DIRECTORATE OF DEMOCRATIC  
INSTITUTIONS**

**Страсбург, 22 лютого 2011 р.  
(лише англійською мовою)  
DPA/LEX 2/2011**

**ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА  
ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
ПРО СТИМУЛЮВАННЯ ТА ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ  
ОБ'ЄДНАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Доповідь підготовлена Директоратом демократичних інститутів Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з професором Жераром Марку (Gérard Marcou), Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, Директором GRALE (Група досліджень місцевого самоврядування в Європі), та професором Робером Герцогом (Robert Hertzog), Страсбурзький університет, Франція.

## Вступ

Ця юридична експертиза замовлена Міністерством регіонального розвитку та будівництва в рамках програми Ради Європи з посилення місцевої демократії в Україні (2010-2013рр., фінансується Шведським агентством з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida). Проект закону “Про стимулювання та державну підтримку об’єднання сільських територіальних громад” має стати частиною юридичної бази для впровадження амбіційної реформи місцевого самоврядування, разом з проектами законів “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації”. У вступі до законопроекту пояснюється, що “Цей Закон встановлює порядок вирішення питань об’єднання сільських територіальних громад”.

Законопроект закладає юридичну базу для злиття сільських громад з метою кращого надання послуг та економії управлінських витрат. Це закон про процедуру та державну фінансову підтримку. Він відображає погляд уряду на сільські райони як пріоритет реформи місцевого управління. Тому він подається до прийняття загальної Стратегії реформування місцевого самоврядування в Україні, хоча необхідність Стратегії обговорювалась понад десять років і призвела до появи багатьох проектів реформ за всіх урядів. Втім, важливо подивитись на це питання ширше, щоб уникнути суперечностей чи непередбачених та небажаних наслідків.

Інститути міжмуніципального співробітництва можуть бути альтернативою укрупненню там, де воно неможливе чи надто складне політично, або доповненням до укрупнення там, де якісь послуги можна надавати в ширшому масштабі без незручностей, пов’язаних зі створенням завеликих муніципалітетів, оскільки це може завадити доступу громадян до муніципального управління.

Програма Ради Європи (РЕ) з посилення місцевої демократії в Україні і парламентський Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 17 грудня 2010 р. організували в Києві Конференцію з питань законодавчого забезпечення міжмуніципального співробітництва для обговорення законопроекту та варіантів політики міжмуніципального співробітництва. Даний документ містить узагальнену оцінку, з урахуванням зауважень інших експертів та обговорення на конференції. Учасники конференції погодились щодо трьох тез:

1. Територіальна реформа важлива для України з адміністративних та політичних причин; але сьогодні її роблять особливо актуальною також соціально-економічні причини.
2. Це важке і складне завдання, що кілька разів відкладалось через спротив, у т.ч. населення, яке часто не знає про всі вигоди реформи; тому існує потреба у ширшому роз'ясненні для досягнення політичного консенсусу;
3. Закон потрібен, бо існуючі положення Закону про місцеве самоврядування на цю тему недостатньо деталізовані і не виконуються; новий закон дасть можливість обговорення цієї теми на національному рівні з тим, щоб громадяни краще побачили і зрозуміли її суть. Влада має оголосити реформу одним із своїх пріоритетів. Цей закон також потрібен, щоб створити реальні стимули для прискорення процесу об'єднання/укрупнення, як в інших країнах.

## **I. Потреба територіального об'єднання в Україні: злиття та співробітництво**

Загальна проблема українського місцевого самоврядування впливає з дуже специфічної і складної організації першого рівня місцевого самоврядування. У західноєвропейських країнах такого немає. Перший рівень місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на понятті “населеного пункту”. Села та міста можуть бути одним або кількома населеними пунктами, і саме вони становлять територіальну основу громади, яка вважається “адміністративно-територіальною одиницею” (Закон про місцеве самоврядування 1997 р., Стаття 1: існують адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів, у т.ч. в межах міста). Як наслідок, замість одного виду одиниці місцевого самоврядування першого рівня (як у більшості європейських країн), є декілька видів одиниць місцевого самоврядування першого рівня.

Це створює складнощі для тих, хто відповідає за певну територію, та для її громадян. Як і в інших країнах, багато з цих одиниць місцевого самоврядування першого рівня дуже малі за територією та населенням і не мають потрібних ресурсів для надання послуг, заохочення ініціативи та інвестицій. Тому перед Україною постають ті ж варіанти, що й перед усіма іншими європейськими країнами на певному етапі їх історії: збереження статус-кво, укрупнення, чи міжмуніципальне співробітництво. Власне кажучи, ці варіанти переплітаються, бо співробітництво та укрупнення можуть бути не лише альтернативами, а й доповнювати один одного.

Попередній досвід свідчить, що подрібнення може бути серйозною перешкодою для політики розвитку та надання громадських послуг населенню. У Пояснювальній записці до законопроекту перелічені негативні наслідки та слабкі місця багатьох одиниць місцевого самоврядування, спричинені подрібненням територіального управління, особливо у сільській місцевості: відсутність чи низька якість основних громадських послуг (водопостачання, каналізації, збору та переробки відходів, доріг), недостатні чи відсутні послуги соціальної допомоги, культури, охорони здоров'я, освіти тощо. Це призводить до необробленості великих сільськогосподарських площ, бідності, еміграції тощо. Ці соціально-економічні проблеми прямо не спричинені подрібнення муніципалітетів, але відсутність сильних місцевих органів влади позбавляє громади будь-яких можливостей вирішувати існуючі проблеми та проводити ефективну політику. Багато громад не можуть організувати співпрацю з іншими органами влади та розробити програми, здатні привернути інвестиції чи зовнішню фінансову підтримку.

Політику територіального об'єднання в Україні можна розглядати під двома кутами зору: модернізації та вдосконалення громадських органів шляхом уточнення та раціоналізації карти адміністративного поділу, кращого розподілу повноважень і ресурсів, з одного боку; та фінансово-економічної кризи, яка зараз спонукає до територіального об'єднання, з іншого. Україна зараз покладається на МВФ і тому зобов'язана підвищити ефективність роботи органів врядування.

Переділ територіального врядування у сільській місцевості має бути пріоритетом для уряду та парламенту. Але питання сільських районів є частиною ширшого питання територіальної структури України, що безрезультатно обговорюється в Україні вже багато років. Укрупнення або створення суб'єктів міжмуніципального співробітництва має розглядатись не окремо, а в контексті загальної стратегії територіального об'єднання та реформи місцевого самоврядування.

Нинішня територіальна структура формувалась у часи політичної та адміністративної централізації, коли соціально-економічну політику здійснював центральний орган планування. Всі одиниці місцевого самоврядування були елементами державного управління за принципом «матрьошки». Тепер це не так. Громади повинні відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і реалізують самостійну

політику розвитку. Одиниці місцевого самоврядування повинні мати розмір, що дозволяє їм мати достатні людські та фінансові ресурси для побудови справедливого суспільства, економічного надання послуг та забезпечення добробуту суспільства. Європейська хартія місцевого самоврядування не лише формально заохочує демократію; її дух полягає в організації місцевого самоврядування, яке забезпечує найкращі послуги для всіх громадян.

Іншою проблемою системи місцевого самоврядування в Україні є те, що окремі частини територій не входять в межі громади, і управління ними здійснюється напряму на другому рівні місцевого самоврядування – рівні району. Такі ситуації існують і в інших країнах, але в умовах об'єднання двох рівнів місцевого самоврядування, насамперед у столичних районах, а другий рівень повністю децентралізовано<sup>1</sup>. Ситуація в Україні, де на другому рівні існує юрисдикція району над усією територією і юрисдикція муніципалітетів – лише над її частиною, а саме, сільськими районами, що потребують особливої опіки, складніша. У таких випадках є великий ризик нерівності: населення цих територій відокремлене від органів влади, що надають послуги, а “центральна” районна влада не займається їх управлінням. Ситуація може лише ускладнитись, якщо після об'єднання сіл деякі сільські території матимуть статус об'єднаного муніципалітету, а деякі залишаться взагалі без розташованої поряд адміністрації<sup>2</sup>.

Має бути ясний вибір, висловлений чітким політичним формулюванням середньо- та довгострокової мети: забезпечити єдину форму організації на першому рівні місцевого самоврядування для трьох різних ситуацій:

- муніципалітети відповідного розміру та площі залишаються незмінними;
- замалі муніципалітети (переважно сільські, але не лише вони) об'єднуються;
- райони, де злиття неможливе (чи неприйнятне), створюють відповідні органи міжмуніципального співробітництва.

Положення про міжмуніципальне співробітництво слід включити у той же текст, що й положення про об'єднання, і обговорювати їх разом, у зв'язку з їх взаємозалежністю.

---

<sup>1</sup> *Kreisfreie Stadt* у Німеччині, де комуна та округ (*Kreis*) у великих містах об'єднані в один суб'єкт. У Франції – Париж; новий закон від 16 грудня 2010 р. дозволяє й інші укрупнення, якщо таке рішення приймуть відповідні місцеві органи влади.

<sup>2</sup> Це залежить від розміру різних рівнів. Якщо створюється нова комуна з населених пунктів, що можуть знаходитись на відстані більше 20 км один від одного, її розмір можна грубо порівняти з розміром окремих районів.

## II. Три питання для обговорення

Обговорення законопроекту зосереджувалось на трьох основних питаннях, розглянутих нижче.

### 1. Що потрібно – окремий закон, чи розділ у базовому Законі про місцеве самоврядування?

Оскільки готується перегляд нинішнього базового Закону про місцеве самоврядування, було б доцільно включити розділ про об'єднання та міжмуніципальне співробітництво в цей закон, замість окремого законодавчого акту. Окремий закон про об'єднання можна досить швидко прийняти за наявності достатнього політичного консенсусу щодо його цілей. Базовий Закон про місцеве самоврядування може потребувати більше часу через незгоду з інших питань. Проте, з огляду на зміст Закону, **рекомендується ввести спільні положення про об'єднання та міжмуніципальне співробітництво до базового закону**. Владі слід розглянути такий варіант. Він дає можливість довести до відома громадян переваги більш раціональної та ефективної територіальної організації. Потрібен буде окремий закон, що встановить належні процедури та інші правила об'єднання і міжмуніципального співробітництва. Але ці правила не повинні виглядати винятковими, ізольованими від інших положень про органи місцевого самоврядування. Злиття та міжмуніципальне співробітництво мають розглядатись як елемент постійного розвитку децентралізованої держави<sup>3</sup>. Вони також мають бути елементом системи місцевого самоврядування і ґрунтуватись на незмінних положеннях базового закону<sup>4</sup>. Урядова політика заохочення швидшого створення об'єднаних суб'єктів або органів міжмуніципального співробітництва місцевими органами влади не потребує нових процедур. Політичну волю можна продемонструвати заохоченням, юридичною та фінансовою підтримкою, а не лише стандартними положеннями.

### 2. Окремі правила для сільських громад?

---

<sup>3</sup> У Нідерландах спостерігається тенденція добровільного злиття комун, тому що нові політичні лідери вважають це корисним. У Франції, яка має багато суб'єктів міжмуніципального співробітництва, постійно триває створення, ліквідація і зміна органів міжмуніципального співробітництва тощо.

<sup>4</sup> Така ситуація в більшості країн. У Франції правила об'єднання та міжмуніципального співробітництва містяться у *Загальному кодексі місцевого самоврядування*. У Німеччині закон про муніципалітети перебуває у компетенції земель, тому ситуації можуть бути різні, але міжмуніципальне співробітництво повністю вважається частиною закону про муніципалітети.

Даний законопроект має на меті об'єднання малих сільських громад. Очевидно, це дуже важливий плюс створення більших і міцніших одиниць місцевого самоврядування першого рівня. Нові громади залишаться сільськими через географічну, соціальну та економічну природу муніципалітету, а не через кількість жителів. Конкретні правила теж мають враховувати це, якщо в них є потреба. Проте, нинішнє визначення сільських громад неясне<sup>5</sup>.

Слід розглянути також варіант об'єднання або співпраці з містом. Села, об'єднані з середнього розміру містом, без ускладнень і зайвих витрат отримують доступ до додаткових послуг: громадського транспорту, збору та переробки сміття, бібліотек, спортивних споруд, міліції тощо; місто та невеликі сусідні громади можуть співпрацювати в тому, що стосується політики розвитку, використання громадських технічних засобів та спільного фінансування певних витрат. Є також більші міста з поясом менших громад. Злиття може бути процесом з двостороннім рухом: місто отримує додаткову територію для свого розвитку (ділових районів, житла) за більш дешевою для покупців ціною, а населення менших громад отримує доступ до міських послуг. Два сусідніх міста можуть домовитись про співпрацю у конкретних проектах: лікарні, відходи, школи, транспорт, розвиток туризму.

Процедури злиття та міжмуніципального співробітництва мають бути доступними для всіх місцевих органів влади, щоб ті могли обрати кращий спосіб виконання своїх функцій та організації свого розвитку. **Більшість правил мають бути спільними та загальними для всіх видів муніципалітетів, як сільських, так і міських.**

### *3. Фінансове заохочення об'єднання та співробітництва?*

Законопроект містить важливі положення про фінансове заохочення громад, що починають процес злиття, з цифрами вищими, ніж зазвичай надаються в інших країнах, що свідчить про важливість цієї політики для уряду. Фінансове заохочення об'єднання або співробітництва з держбюджету виправдане принаймні з чотирьох причин:

---

<sup>5</sup> Законопроект не містить пояснення “сільської територіальної громади”. Стаття 140 Конституції та термінологія останнього проекту Закону про внесення змін до Закону про місцеве самоврядування дозволяють припустити, що це має бути село або сільське поселення, на противагу місту. Але що це – селище, велике село, містечко? В ньому немає положень про кордони, комунальних працівників, реорганізацію комунального господарства та представництво колишніх громад.

- 1) Ці реформи тягнуть витрати для задіяних муніципалітетів: на дослідження та консультації (економістів, юристів, організаторів, фахівців з податків, бюджету тощо); на реорганізацію адміністрації, організацію місцевого референдуму. У такому разі має виділятися спеціальна субвенція для початку цієї процедури.
- 2) Створення нового суб'єкта відповідає не лише місцевим, а й регіональним та національним інтересам, бо це може покращити територіальне управління загалом.
- 3) Великий новий муніципалітет чи новий суб'єкт міжмуніципального співробітництва матиме критичний розмір для забезпечення ефективнішого вкладання громадських коштів в інвестиції чи комунальні послуги.
- 4) Фінансове заохочення може прискорити процеси міжмуніципального співробітництва чи злиття<sup>6</sup>. В умовах постійного фінансового тиску на місцеві адміністрації дедалі важливішою ставатиме фінансова мотивація. Збільшення коштів – не єдиний важливий фактор; ще важливіша конкуренція між громадами. Громади, які не співпрацюватимуть і не об'єднаються, отримають на розвиток значно менше. Місцеві управлінці й політики дуже добре розуміють механізм конкуренції.

### **III. Аналітична оцінка законопроекту**

Варто обговорити в органах влади та переглянути у законопроекті наступні питання.

#### **1. Керівництво та координація з боку центрального уряду (Стаття 3)**

У будь-якому процесі об'єднання або співробітництва суб'єкти місцевого самоврядування дуже потребують підтримки<sup>7</sup>. Існує потреба у методології, юридичному врегулюванні та фінансовій підтримці, де важливі повноваження належать державним адміністраціям. Але закон має бути точним і зазначати, які підзаконні акти слід видати та якого роду підтримку може надати уряд, адже законопроект не може ставати опосередкованим інструментом обмеження автономії місцевих органів влади. Комісія, що має бути створена у спеціально уповноваженому центральному органі виконавчої влади, відповідальному за питання регіональної політики, має включати представників не лише центральних органів влади та наукових установ. Вона має

---

<sup>6</sup> Фінансове заохочення дуже допомогло успіху міжмуніципального співробітництва у Франції після 1999 р.: за пару років було створено 2600 нових глибоко інтегрованих громад.

<sup>7</sup> Див. Посібник з питань міжмуніципального співробітництва, виданий РЄ, ПРООН та Ініціативою з реформи місцевого самоврядування. Ті ж самі рекомендації стосуються злиття.

включати також представників місцевих органів влади, у т.ч. районів. Це вимога Європейської хартії місцевого самоврядування, Ст. 4, п. 6<sup>8</sup>, і це було би політично доцільно для знаходження консенсусу.

## **2. Умови та критерії об'єднання сільських територіальних громад (Стаття 4)**

Стаття 4 законопроекту визначає декілька критеріїв та умов, які слід враховувати засновникам нової об'єднаної громади. Експерти РЄ поділяють думку, що створення нових адміністративних структур не можна залишати на розсуд місцевих органів влади. Суспільство зацікавлене у створенні довговічних суб'єктів оптимального розміру, що покращить місцеві інститути. Досвід інших країн свідчить, що географічні чи демографічні обмеження дають “викривлені наслідки,” які ніколи не слід застосовувати до всіх ситуацій. У законопроект сказано, що об'єднана громада повинна налічувати не менше 4000 осіб. Відстань від адміністративного центру територіальної громади до самого віддаленого села цієї громади не повинна перевищувати 20 км, а при визначенні нового адміністративного центру враховується населення та розвиток інфраструктури. Не ясно, як вимірюватиметься відстань: від межі до межі, від центру села до центру села, і що таке центр села?

Логічно допустити менший поріг числа жителів, адже іноді суб'єкти міжмуніципального співробітництва чи громади, що об'єднуються, надто малі і не досягають мінімально необхідних для життєздатності ресурсів та населення<sup>9</sup>. З іншого боку, іноді може бути неможливо перевищити цей поріг. Якщо села малі й віддалені, 4000 жителів може бути забагато, люди можуть опинитись дуже далеко від центру й один від одного. Або запропоноване об'єднання може мати населення понад 4000 осіб, але під час референдуму одна чи дві громади можуть відмовитись від інтеграції, і цифра впаде нижче 4000, наприклад, 3750. Чи треба тоді зупиняти весь процес? Це обмеження дає можливість для шантажу або може зірвати весь процес. Хоча поріг в 4000 видається обґрунтованим, слід дозволити певну гнучкість в залежності від кожного окремого випадку. Можна провести спеціальне дослідження та видати доповідь, яка доводить, що об'єднання збільшує можливості місцевого самоврядування і дозволить створити життєздатний суб'єкт.

---

<sup>8</sup> “У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином”.

<sup>9</sup> У Франції багато громад міжмуніципального співробітництва об'єднують лише 3-4 невеликі комуни загальним населенням менше 2000 жителів.

Критерій відстані теж викликає запитання. Так, адміністрація муніципалітету має знаходитись близько до людей, і 20 км може бути забагато для літніх людей в районах, де немає ефективної системи громадського транспорту. Тож, закон має передбачати альтернативний критерій на основі часу, потрібного, щоб дістатись адміністративного центру (наприклад, 45 хвилин чи менше 1 години машиною чи мотоциклом)<sup>10</sup>. Якщо новий суб'єкт дуже великий і розкиданий, бракуватиме відчуття солідарності та спільності життя його мешканців. Власне, якщо відстань між двома населеними пунктами нового суб'єкту близько 40 км, мало яку техніку можна буде спільно використовувати, а на транспорт та дороги витратиметься забагато грошей. Все це слід серйозно зважити, вивчаючи пропозиції на рівні району.

Чи придатні ці критерії для кожного об'єднання? Наприклад, міста та селищ? Чи є подібні критерії для органів міжмуніципального співробітництва? Потрібне серйозне дослідження, яке покаже, які муніципалітети варто об'єднати, на яких підставах і з якими вигодами. В ідеалі, замість переліку критеріїв, закон має бути чіткішим і більш вимогливим до базового дослідження для ініціювання процесу об'єднання. В ньому має бути зазначено, що ради приймають рішення об'єднатися на підставі доповіді, де показані потреба та вигоди об'єднання. Ще закон має дозволяти органам державної влади (обласного рівня) ветоувати пропозиції, які не раціональні або не відповідають вимогам.

### **3. Ініціювання об'єднання сільських територіальних громад (Стаття 5)**

Цю статтю серйозно критикують усі експерти. Положення Статей 5 і 6 недостатні для вирішення цих складних питань<sup>11</sup>. В них переоцінюється здатність проекту здобути повну підтримку громадян. Положення, що “питання щодо ініціювання об'єднання сільських територіальних громад порушується відповідними сільськими радами або ініціативними групами у складі не менш як 10 осіб з числа жителів сіл, які ініціюють об'єднання”, видається нереалістичним.

---

<sup>10</sup> У великому місті громадянам також може знадобитись більше часу, щоб дістатися до міської ради чи певних комунальних служб.

<sup>11</sup> Посібник з питань міжмуніципального співробітництва РЄ, ПРООН та Ініціативи з реформи місцевого самоврядування дає добрі рекомендації з цього питання.

Крім того, законопроект не пояснює, до кого слід звертатись з цією ініціативою і де вона реєструється. Сільрада чи декілька жителів одного села не можуть звертатись із проханням про об'єднання з іншими селами без якогось обговорення чи навіть переговорів з цими селами. Як свідчать інші приклади злиття, звичайні люди навряд чи організують ініціативи укрупнення муніципалітетів чи створення суб'єкта міжмуніципального співробітництва. Після того районна державна адміністрація має видати рекомендації районній раді з організації референдуму в усіх цих населених пунктах. Така процедура теж викликає запитання.

Як може рада ініціювати процес об'єднання, якщо немає конкретного проекту з переліком задіяних громад, програмою, фінансовими наслідками, новою організацією, пропонованою політикою розвитку чи новими інвестиціями? По-перше, ініціатива має викликати довіру і ґрунтуватись на попередній домовленості кількох місцевих рад, або на ініціативі жителів, але в цьому випадку має бути встановлено мінімальний відсоток *виборців* (більш прийнятний термін, ніж *жителів*) різних населених пунктів. Тоді процес об'єднання ґрунтуватиметься на цій базовій домовленості.

По-друге, головне питання – визначити територію, на якій буде організовано референдум. Стаття 4 подає критерії визначення цієї території, але не містить чіткого положення про те, хто має повноваження окреслити її межі. Зі Статей 5 і 6 випливає, що територія визначається після прояву ініціативи. За логікою, територію мав би визначити голова райдержадміністрації; але із Статті 6 (п. 2) випливає, що районна рада приймає рішення лише про організацію референдуму, а не про його територію.

Обласна державна адміністрація повинна відігравати в цьому процесі більш помітну роль. Важко знайти кваліфікований персонал в усіх районних держадміністраціях, особливо у сільській місцевості. На обласному рівні слід створити спеціальну групу для допомоги районним адміністраціям. Крім того, якщо процес об'єднання знайде підтримку і буде успішним, в кожному районі буде 4-5 об'єднаних сільських територіальних громад, а це поставить під сумнів існуючий територіальний поділ на райони та існування районних держадміністрацій і рад, які не підтримають реформу.

Представники місцевого самоврядування повинні брати участь у плануванні території майбутніх об'єднаних сільських територіальних громад від самого початку, їх

підтримка є запорукою успіху. В ідеалі слід було б сформувати місцеву комісію, обрану всіма головами району. Це сприяло б дискусії між усіма головами і керівниками держадміністрацій про майбутню муніципальну структуру району<sup>12</sup>. Тоді легше було б давати пропозиції виборцям. Цей метод не виключає ініціативи окремих голів чи жителів, але дозволить уникнути багатьох довільних рішень голови райдержадміністрації в кожному конкретному випадку, що підвищить прозорість процесу та легітимність остаточного плану.

Можливість виявити ініціативу повинні мати різні органи влади. Об'єднання та міжмуніципальне співробітництво ніколи не бувають спонтанними; вони потребують політичного керівництва та технічної підтримки. Держава та район повинні мати можливість розпочати процес незалежно від доброї волі певних жителів на території держави. Найкращим методом було би організувати систематичне дослідження можливостей об'єднання на найбільш підходящому рівні: там, де добра поінформованість; де є кадри і кошти для досліджень; політична можливість забезпечити консенсус, при можливості відхилити необґрунтовані проекти.

#### **4. Розгляд та узагальнення пропозицій і рішення про об'єднання сільських територіальних громад (Стаття 6)**

Стаття 6 законопроекту містить складні процедури, зв'язок яких з ініціативою незрозумілий. Не ясно, що відбувається від моменту реєстрації ініціативи і до цих процедур. Райдержадміністрації повинні узагальнити, за участі відповідних комісій місцевих рад, пропозиції об'єднання сільських територіальних громад і виробити рекомендації з оптимального вирішення цього завдання, дотримуючись основних умов та критеріїв. Техніко-економічне обґрунтування та дослідження доцільності проекту може, таким чином, здійснюватись на основі "спонтанних" пропозицій. Але на такому пізньому етапі районним адміністраціям було б дуже важко відхилити пропозиції,

---

<sup>12</sup> Ця проблема добре відома у Франції, де муніципальна структура дуже подрібнена, особливо у сільській місцевості. Комісію на рівні департаменту (округ більший за український район) обирають усі голови та керівники спільних органів влади; перфект має визначити схему розвитку міжмуніципального співробітництва в ході консультацій з цією комісією; за певних обставин перфекта можна зобов'язати голосуванням кваліфікованою більшістю. Ряд реформ підвищив роль цієї комісії та авторитет її рішень, включаючи недавню нову реформу місцевого врядування, затверджену парламентом 17 листопада 2010 р. Цей метод можна використати для підготовки плану об'єднання на рівні району, узгодивши пропозиції нових збільшених громад.

змінити територіальні межі у більш раціональний спосіб та досягти консенсусу. Обговорення з усіма іншими органами влади дуже ускладняють процес, і є великий ризик прийняття в умовах поспішного компромісу рішень, які швидко виявляться неефективними. Тому строк у 7 днів неприйнятний і має становити не менше місяця. Отже, треба переглянути весь процес, приділивши значну увагу тому, як висувається ініціатива і як перші обриси об'єднання стають відомими громадськості і обговорюються політичними представниками та населенням.

Що стосується власне референдуму, здається, що Конституція (Стаття 140) вимагає, щоб голоси рахували в кожній територіальній громаді, оскільки права самоврядування належать територіальним громадам. Але реформа стане неможливою, якщо спротиву лише однієї громади буде достатньо для блокування рішення. Проте, можна отримати значну більшість, досить велику, щоб широко ініціювати створення нової об'єднаної територіальної громади, не форсуючи рішення, якщо проект надто суперечливий чи викликає забагато спротиву, і подолати опір окремих опонентів<sup>13</sup>.

Також варто розглянути потребу спеціального фінансування організації референдумів і переваги підрахунку загальної кількості голосів в усіх селах, які беруть в ньому участь, а не окремо в кожному селі. В законопроекті варто згадати про “пряме рішення громадян” і розглянути процедуру референдуму. Варіант окремого підрахунку, імовірно, знайде підтримку заради “автономії” кожного села, виходячи з Конституції та Хартії. З цим можна не погодитись, бо створення кожної території місцевого врядування та зміна її кордонів не належать до виключних повноважень кожної одиниці місцевого самоврядування; радше, це питання національної адміністрації та інтересів, ширших за інтереси окремої групи нинішнього населення території, яке теж має право висловити свою думку.

Якщо буде прийнято рішення на користь окремого підрахунку, має бути забезпечено захист від галузевих, політичних, економічних чи навіть особистих інтересів. У малих районах певні групи можуть завадити реформі та зашкодити інтересам ширшого загалу.

---

<sup>13</sup> У Франції створення об'єднаного спільного органу влади (“*communaute*”) не потребує референдуму, але, як правило, більшість в межах території проведення консультацій має становити або 2/3 муніципальних рад, що представляють 1/2 населення, або навпаки, 1/2 муніципальних рад, що представляють 2/3 населення. Може бути передбачена й інша більшість.

Коли злиття можливе лише за згодою всіх громад, невеликі групи в селах можуть справити вирішальний негативний вплив і блокувати злиття чи вдаватися до шантажу, висуваючи необґрунтовані вимоги. Найкращою була би система з подвійною більшістю на вибір: X% (60 чи 70) сіл, що представляють Y% (50; 60?) населення, або Y% (50, 60) сіл, що представляють X% (60, 70?) населення, тощо.

## **5. Бюджетні та фінансові питання**

### *5.1 Об'єднання фінансів: податки, ціни, борги*

Положення законопроекту про формування об'єднаного бюджету після об'єднання недостатні. Є кілька питань, які мають визначатись законом, але відсутні у законопроекті. Вони стосуються уніфікації податкових ставок та тарифів на послуги. Кожне село може мати власні показники з суттєвими відмінностями. Вони не можуть застосовуватись безкінечно. Що буде після об'єднання? Середній тариф? Чи встановити всі показники має нова рада? Як щодо перехідного періоду, до їх приведення до середнього рівня? Точніше слід визначитись щодо боргів. За логікою, борги та майно об'єднаних громад стають боргами та майном нової громади. Стаття 8 потребує розширення та уточнення з цих питань.

### *5.2 Фінансове заохочення та спеціальні субвенції на об'єднання*

Як уже зазначалось, субвенції допомагають зробити об'єднання чи співробітництво привабливішим. Слід розрізняти два різних види додаткових субвенцій. Перший потрібен для покриття прямих витрат самої процедури злиття: попереднього техніко-економічного обґрунтування кордонів нової громади чи міжмуніципального співробітництва та визначення її основних характеристик, процедури створення та визначення структури нового суб'єкта. Потім додаткова підтримка буде потрібна для оплати витрат на проведення референдуму. Ці субвенції є частиною умов, що визначають процес висунення ініціативи та створення. Додаткова фінансова підтримка може мати різні форми, бути тимчасовою чи постійною, почасти цільовою та прогресивною. Планувати її слід так, щоб були очевидними поліпшення в організації та керівництві місцевого самоврядування та в комунальних послугах.

В перший рік реформи немає потреби у великих грошових сумах – негайні субвенції не сприятимуть ефективності; політичне керівництво та співробітники нового суб'єкту не будуть достатньо працездатними для розробки програм інвестицій; керівники на цьому

етапі не матимуть часу для розробки стратегії та визначення своїх пріоритетів. Доцільніше виплатити, приміром, близько 35% додаткової субвенції в перший рік, 70% – у другий, а решту – в третій рік після створення. Це також сприятиме кращому плануванню нових послуг та інвестицій. Це було б не так обтяжливо для національного бюджету та дозволило б забезпечити підтримку більшому числу ініціатив.

Бюджет об'єднаної сільської громади отримує додаткові субвенції в розмірі 25% бюджету об'єднаної громади. В залежності від кількості громад та населення, цей відсоток може сягати 50, 75 і навіть 100%. Ідея – спонукати до об'єднання більшу кількість сіл з більшим населенням. Хоч ідея і добра, вона може призвести до помилкових рішень, якщо розмір та форму об'єднаної громади обиратимуть виходячи з критеріїв одержання субвенцій, а не раціонального управління територією.

Часове обмеження в 3 роки незрозуміле. Законопроект не пояснює, як воно рахується: з дати створення об'єднаної сільської громади? Чи з виборів нової ради? Чи з прийняття першого “єдиного бюджету”? Три роки – небагато для інвестицій та політики розвитку, особливо враховуючи, що перший рік буде витрачено на формальності. В ідеалі послідовні виплати слід розтягнути на 5 років. Загальна сума цих субвенцій за три роки може бути недостатньою для фінансування амбіційної програми. Є ризик, що гроші підуть на поточні витрати. Щоб уникнути цього, адміністративного нагляду за ефективним використанням субвенцій з боку спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, відповідального за питання регіональної політики, може бути недостатньо.

Для розрахунку суми субвенцій можна використати складніші критерії: модель вирівнювання надасть перевагу субвенціям “бідним” громадам; модель розвитку надасть перевагу економічним програмам; субвенції також можна моделювати виходячи з наявності технічних засобів у збільшеній громаді тощо<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Інфраструктурні витрати на душу населення більші в районах з меншою щільністю населення. Саме такою буде ситуація в багатьох регіонах, яким має допомогти реформа. У багатьох подібних районах неможливо буде збільшити кількість об'єднаних громад та їх населення без появи великих відстаней. Тому в законі слід запровадити іншу змінну, що ґрунтується на кількості населення на кв. км. Зрозуміло, що це вимагає точних статистичних оцінок. Можна запропонувати зв'язати витрати з цими субвенціями та виконанням програми реформування житлового і муніципального господарства. Це дозволить показати людям покращення, що очікується на національному рівні від здійснення обох реформ, а також полегшить планування розвитку різних секторів муніципального господарства.

Оцінки в Пояснювальній записці до законопроекту не завжди переконливі. Виникатиме багато різних ситуацій, в залежності від добробуту сіл, що об'єднуються. Злиття бідних сіл, вкрай залежних від субсидій, не зробить їх менш залежними. А злиття бідних сіл з заможнішими передбачає, що ці останні є в регіоні і погодяться на злиття; вони можуть забажати залишитись “незалежними”, щоб не ділитись своїми ресурсами. Це ще одна причина, чому об'єднання має ґрунтуватись на більшості голосів селян, а не на одностайності.

Було б надто оптимістично сподіватись, що об'єднання дійсно може зекономити бюджетні кошти, принаймні у короткій перспективі. Більша громада несе “структурні витрати”, які можуть бути суттєвими, такі, як витрати на проїзд працівників і депутатів тощо. Здійснення реформ, імовірно, спричинить нові витрати. Тому немає певності, що всю суму додаткових субвенцій можна буде спрямувати лише на інвестиції.

Реформу в цілому не слід подавати як засіб скорочення витрат та прямої бюджетної економії, навіть якщо це й вірно для якихось сум. Її справжня мета – підвищити ефективність рішень в регіоні, покращити можливості політики розвитку та підвищити ефективність громадських послуг. Бюджетні скорочення на основі прогнозів Пояснювальної записки можуть серйозно зашкодити успіху реформи.

#### **6. Відсутність положень про працівників та постійне територіальне представництво**

Законопроект не торкається стану сільських працівників. Чи стануть вони автоматично працівниками об'єданого суб'єкту, з такими ж зарплатами, які можуть бути різними у різних суб'єктів? Що буде з їх кар'єрою та пенсіями? Немає положення про представництво колишніх громад. Міжнародний досвід показав, що успішна політика об'єднання зазвичай передбачає якусь форму представництва колишніх громад у новій громаді; села повинні мати можливість обирати представника до нової міської ради та іноді зберігати деякі послуги у своїх сільрадах.

#### **IV. Включення розділу про міжмуніципальне співробітництво у базовий Закон про місцеве самоврядування**

*Мета міжмуніципального співробітництва*

Якщо муніципальна територіальна структура подрібнена, постановка нових завдань в інтересах населення більшої території неможлива на рівні традиційних населених пунктів, що складають основу муніципалітетів у більшості країн (хоч є і важливі винятки). Натомість укрупнення (або об'єднання) муніципалітетів дозволяє підняти муніципалітети на рівень нових потреб. Цим шляхом пішов ряд країн, особливо у Північній Європі. Проте, територіальна реформа на основі укрупнення не виключає міжмуніципального співробітництва. Насамперед, у міській місцевості, розвиток міста неможливо втримати в адміністративних кордонах, і крім власне об'єднання, необхідна кооперація для міських транспортних систем, стратегічного планування та освоєння земель. У сільській місцевості постають нові проблеми у зв'язку зі старінням населення і занепадом економічної бази, подальші заходи об'єднання можуть створити нові проблеми віддаленості, і співробітництво може бути прийнятною альтернативою для деяких функцій.

Але територіальна реформа – це не лише справа адміністративної раціоналізації та управління. Все залежить від загальної організації держави, від уявлення про „місцеве” в політичній культурі, від ідентифікації „місцевого” з містом або селом, від того, хто надає основні послуги – держава чи місцеві органи влади. Всі ці фактори впливають на спрямованість і навіть саму можливість територіальної реформи. У ряді країн, де територіальна реформа шляхом об'єднання виявилась політично неможливою, в якості практичної альтернативи вдалились до розвитку більш інтегрованих форм міжмуніципального співробітництва. Цим шляхом пішли у Франції, де новий закон про реформу місцевого врядування, схвалений 17 листопада 2010 р., передбачає завершення формування міжмуніципальних об'єднань до кінця 2013 р. Подібним шляхом пішли в Угорщині та Італії і збираються піти в Іспанії, хоча там його важче реалізувати через повноваження автономних регіонів. Проте в обох випадках органи міжмуніципального співробітництва розвиваються з муніципалітетів або з муніципальної громади, тобто є публічними органами влади, а не приватними асоціаціями чи договірними організаціями, хоча і їх можна використовувати для вирішення конкретних потреб. У Великій Британії, так само як у Німеччині чи Франції, органи міжмуніципального співробітництва є юридичними особами публічного права.

*Положення щодо міжмуніципального співробітництва у проекті закону 2010 р. про внесення змін до Закону про місцеве самоврядування 1997 р.*

По-перше, концепції «громади» у цьому законопроекті та в проекті Закону про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад не однакові. Як зазначено вище, наслідком об'єднання буде створення нової територіальної громади, яка іменується «об'єднаною сільською територіальною громадою». Натомість, згідно Статті 6, п. 4 проекту закону про внесення змін, добровільне об'єднання призводить лише до формування спільних органів кількох громад, а не нової, більшої громади замість тих, що існували раніше. Другий варіант не такий амбіційний, але теж дозволяє раціоналізувати муніципальну структуру. Яким би не був політичний вибір, слід уникати будь-якої суперечності чи розходження між двома законодавчими актами.

У Законі про внесення змін положення про міжмуніципальне співробітництво недостатні і не відповідають потребам України. Стаття 11 – єдина стаття, безпосередньо присвячена цій темі; фінансові питання розглядаються у статтях 60, п. 7, та 61, п. 4. Міжмуніципальне співробітництво не може розвиватись на основі цих положень. Стаття 11 не дає адекватної основи для розвитку міжмуніципального співробітництва, бо вона ґрунтується на помилковій концепції: вона використовує два інструмента – асоціацію та договір, при чому асоціація сама утворюється шляхом договору. Обидва вони є інструментами приватного, а не публічного права. По-перше, асоціація може використовуватись для вирішення певних управлінських завдань та для представлення прав та інтересів задіяних територіальних громад. По-друге, згідно п. 7, асоціації не можуть передаватись ніякі повноваження органу місцевого самоврядування; це можна зрозуміти, лише якщо асоціація є юридичною особою приватного права. По-третє, вони підлягають реєстрації Міністерством юстиції, як будь-яка приватна асоціація чи приватна юридична особа. Використання договорів також регулюється Статтею 60.7: кілька територіальних громад можуть укласти договір про спільне володіння об'єктами права комунальної власності чи спільні кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування спільного комунального підприємства чи установи. Стаття 61.4 ідентична попередній у тому, що стосується бюджетних правил: вона передбачає, що бюджетні кошти кількох територіальних громад можуть бути об'єднані на договірній основі.

Ці положення не відповідають потребам, незалежно від політичного вибору територіальної реформи. Міжмуніципальне співробітництво не може вирішити

ключових проблем виконання муніципальних функцій, якщо територіальні громади не мають права делегувати повноваження спільним органам. Це обмеження можна подолати, лише передбачивши спеціальних юридичних осіб публічного права, які можуть створюватись на основі договору між задіяними муніципалітетами (фактично, їх більшістю) адміністративним актом, наприклад, актом державної влади. Тоді обов'язки та повноваження місцевих органів влади будуть однаковими по відношенню до завдань, незалежно від того, чи здійснює їх територіальна громада самостійно, чи через спільний орган.

Таким чином, в Законі потрібна на стаття, а **розділ**, що визначить, зокрема:

- процедуру започаткування міжмуніципального співробітництва;
- юридичний статус такої юридичної особи публічного права;
- керівництво нею;
- фінансування (внески задіяних муніципалітетів чи власні ресурси, отримані від податків, платежів, зборів, нарахувань);
- завдання, які мають виконуватись завдяки міжмуніципальному співробітництву, та умови, на яких виконання цих завдань може бути делеговане;
- контроль задіяних муніципалітетів та держави (він має бути таким самим, як і для територіальних громад);
- правила передачі персоналу та майна;
- відносини з комунальними підприємствами та установами, що підпадають під юрисдикцію міжмуніципального органу.

Що стосується керівництва, то рекомендується проводити прямі вибори ради міжмуніципального співробітництва для того, щоб від самого початку залучити громадян у реформування<sup>15</sup>. Це слід робити на основі широкого консенсусу з асоціаціями територіальних громад.

---

<sup>15</sup> Французький досвід свідчить, що дуже важко замінити вибори місцевою роботою на прямі вибори громадянами. Але це питання здебільшого політичне.