

European Standards of Local Self-Government and EU Regional Policy/ Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Європейський
освітній проект
Модуль Жан Моне-
2019/2022

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

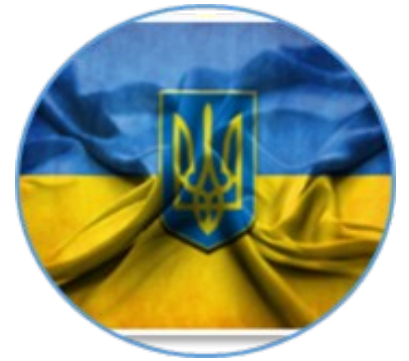


Тема № 11.

Регіоналізація в контексті «європеїзації» України

**Лектор: кандидат юридичних наук, доцент
Марк Воронов**

ПЛАН



- 1. Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні.**
- 2. Муніципальна реформа в Україні на сучасному етапі державотворення (децентралізація, порядок добровільного об'єднання територіальних громад)**

Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні

Система місцевого самоврядування

(ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”)

Територіальна громада

Сільська, селищна,
міська рада

Сільський, селищний,
міський голова

Система місцевого самоврядування

(ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”)

Виконавчі органи сільської,
селищної, міської ради

Староста

Районні та обласні ради

Органи самоорганізації
населення

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

Територіальна
громада села

Територіальна
громада селища

Територіальна громада села, селища, міста є **первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень**

Територіальна
громада міста

Територіальна
громада району
в місті

Об'єднана
територіальна
громада (ОТГ)

Базовий рівень місцевого самоврядування

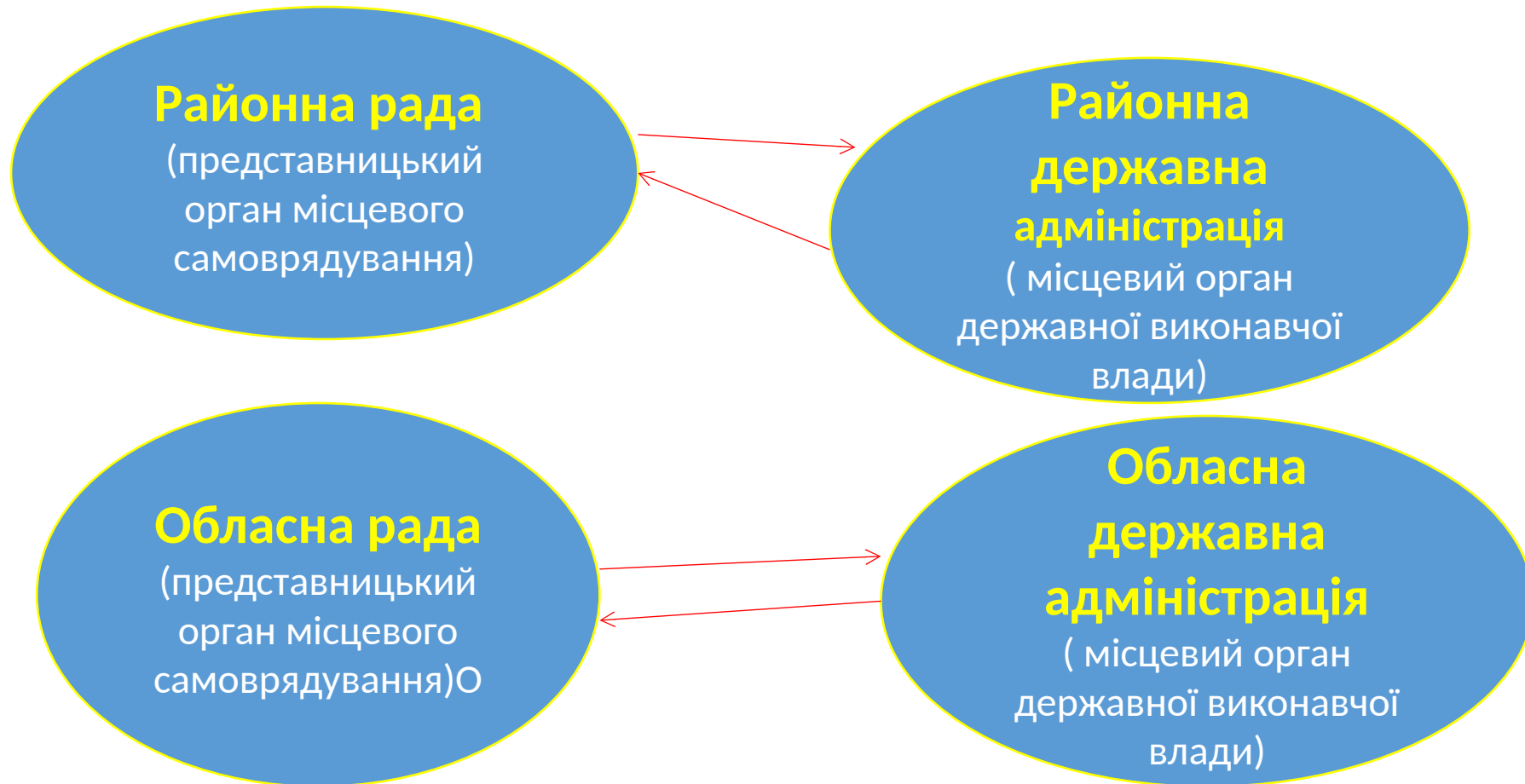


Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, **що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами**

Система місцевого самоврядування на базовому рівні



Регіональний рівень місцевого самоврядування



Особливості регіонального місцевого самоврядування

Районні і обласні ради не мають власних виконавчих органів

Виконавчими органами районних обласних рад є органи державної виконавчої влади на місцях (районні і обласні державні адміністрації)

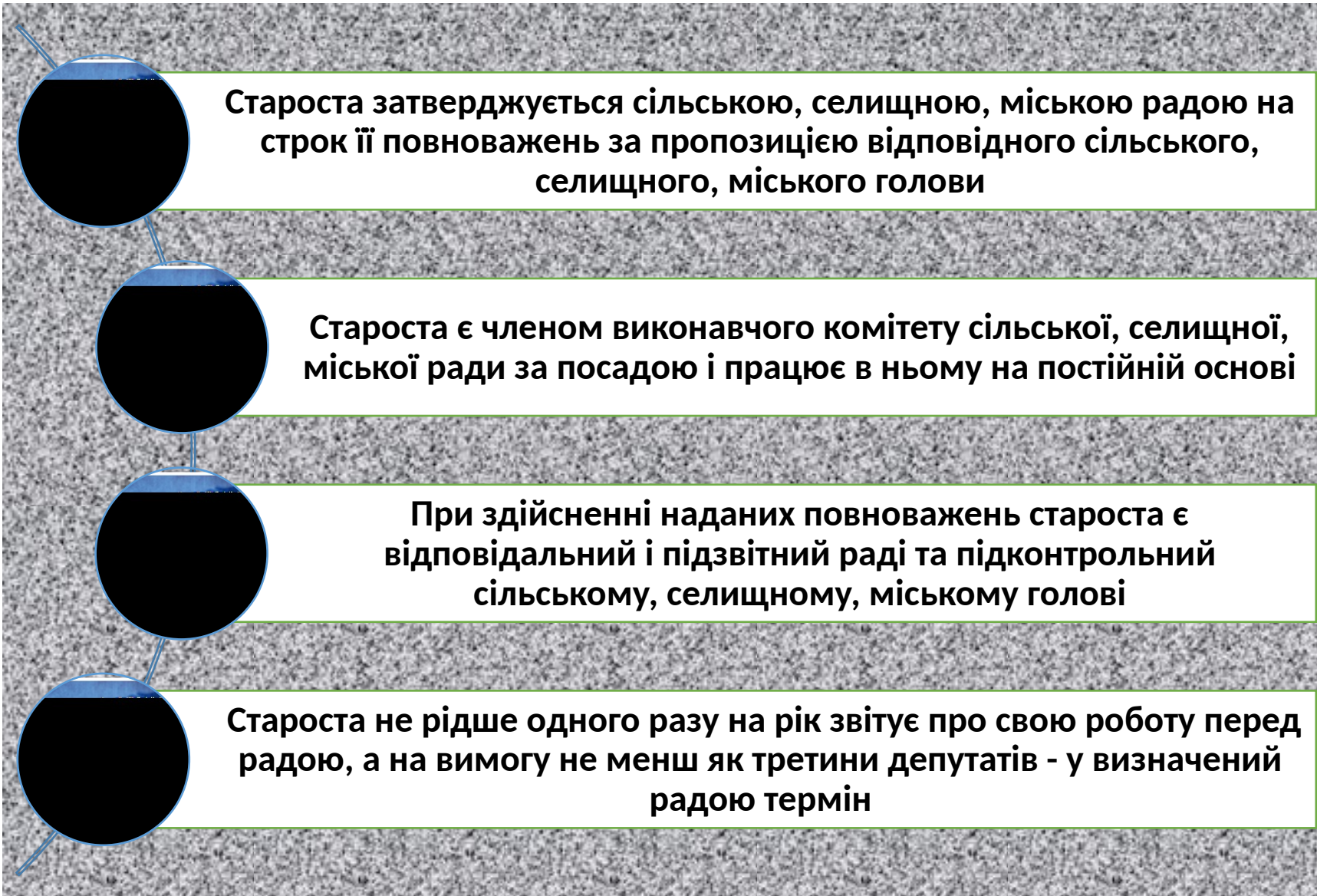
Районні і обласні ради очолюють голови, які обираються з числа депутатів відповідної ради

Районні і обласні ради не мають громад, вони є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних в місті рад



Староста



Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови

Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі

При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові

Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін

Органи самоорганізації населення -
представницькі органи, що створюються
частиною жителів, які тимчасово або
постійно проживають на відповідній
території в межах села, селища, міста

**Будинковий
комітет**

**Вуличний
комітет**

Комітет району

ОСН

**Квартальний
комітет**

**Комітет
мікрорайону**



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ. ТРИ СКЛАДОВІ РЕФОРМИ

Децентралізація має на меті створення такого механізму державного устрою, який дозволяв би вирішувати усі важливі питання на місцях за активної участі жителів без зайвого втручання органів виконавчої вертикалі

1. ТЕРИТОРІАЛЬНЕ НАБЛИЖЕННЯ ПОСЛУГ ДО ЛЮДЕЙ

Перший етап: формування об'єднаних громад з центрами, що фактично стануть новими районними центрами (орієнтовно від 2 до 10 центрів в існуючих межах району).

Другий етап: Розширення меж (укрупнення) існуючих районів, які будуть лише управляти школами-інтернатами, районними дорогами та районною лікарнею, а не надавати щоденних послуг громадянам. Межі областей залишаються без змін.

2. ПЕРЕДАЧА ОБ'ЄДНАНИМ ГРОМАДАМ ВЛАДИ

- Управління школами, лікарнями, дорогами, перевезеннями, землями, благоустроєм, інвестиціями передають територіальній громаді та її раді.
- РДА і ОДА ліквідуються.
- В районі вводиться посада державного урядника.
- В селах залишаються старости сіл.
- Створюється муніципальна поліція.

3. ПЕРЕДАЧА ОБ'ЄДНАНИМ ГРОМАДАМ ГРОШЕЙ

- 65% податків і коштів залишатиметься на місцях в об'єднаних громадах (зараз 20%).
- 35% надходитиме в центр.
- Створюються можливості для прямих міжнародних запозичень, допомоги громадам та інвестування.

**Добровільне об'єднання
територіальних громад як
складова реформи місцевого
самоврядування**

Правова база добровільного об'єднання територіальних громад

Конституція України

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 5 лютого 2015 року

Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» № 214 від 8 квітня 2015 року

Інші нормативно-правові акти

Спроможність територіальної громади

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади

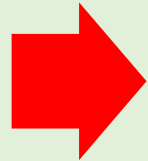
**Брак власних
коштів**

**Занепад або
відсутність
інфраструктури
(необхідних
будівель, споруд,
доріг тощо)**

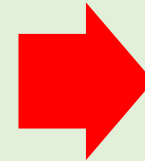
**Брак кадрів
відповідної
кваліфікації**

Оптимальна кількість жителів в спроможній громаді

Кількість населення –
це важливий показник,
але не головний



Цей показник
законами не
регламентується. Для
створення спроможної
громади важлива
перспектива, здатність
громади розвиватися



В першу чергу треба
орієнтувати не на
загальну кількість
населення, а на
кількість в громаді
молоді та дітей (бо там
де є молодь і діти, там
є перспектива
розвитку), міграцію
населення (важливо
розуміти, де люди
працюють, отримують
послуги,
відпочивають),
розвиток
інфраструктури тощо

Оптимальна кількість жителів в спроможній громаді

Серед громад, що вже об'єдналися, є такі, в яких мешкає менше 3 тисяч людей, а є й такі, де 30-40 тисяч населення



3 тис. осіб є менш фінансово спроможними, ніж громади з чисельністю понад 10 чи 20 тис. осіб



Міжнародний досвід свідчить про те, що оптимальна кількість населення в об'єднаній територіальній громаді - це 30-40 тис. осіб



Рекомендується відстань від центру громади до інших населених пунктів - до 25 кілометрів

Оптимальна кількість жителів в спроможній громаді

Методика формування спроможних територіальних громад визначає певні критерії, що є визначальними при прийнятті рішення щодо об'єднання

Так, мінімальна кількість учнів у центральній громаді повинна бути не менше 250, а дітей дошкільного віку – не менше 100.

Повинна бути наявною соціальна інфраструктура, дороги, адміністративні приміщення та ін.

Необхідно також прорахувати рівень дотаційності новостворюваних громад, доходів на душу населення, рівень залежності від витратків на апарат

Мета реформи місцевого самоврядування

**Забезпечення його
спроможності
самостійно, за рахунок
власних ресурсів,
вирішувати питання
місцевого значення**

**Наділення
територіальних громад
більшими ресурсами та
про мобілізацію їхніх
внутрішніх резервів**

**Зарахування до їхніх
бюджетів 60% податку на
доходи громадян**

Мета реформи місцевого самоврядування

З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно

До юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів

Запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно.

Рішення про його запровадження та про його тавки кожна місцева рада теж приймає самостійно

Мета реформи місцевого самоврядування

Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів

За бюджетами місцевого самоврядування залишаються такі джерела, як раніше закріплені місцеві податки і збори

В той же час надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме

Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає **об'єднання територіальних громад**

Переваги укрупнення територіальних громад (ОТГ)

Суттєве скорочення кількості муніципальних службовців і депутатів місцевих рад - за кошти платників податків утримуватиметься одна рада, один голова, один виконком, а не декілька - що збереже кошти для реальних справ

З більшої території до місцевого бюджету можна зібрати значно більші податкові обсяги

Забезпечення додатковими робочими місцями їх жителів та значне покращення стану населених пунктів, а значить, і якість життя громадян

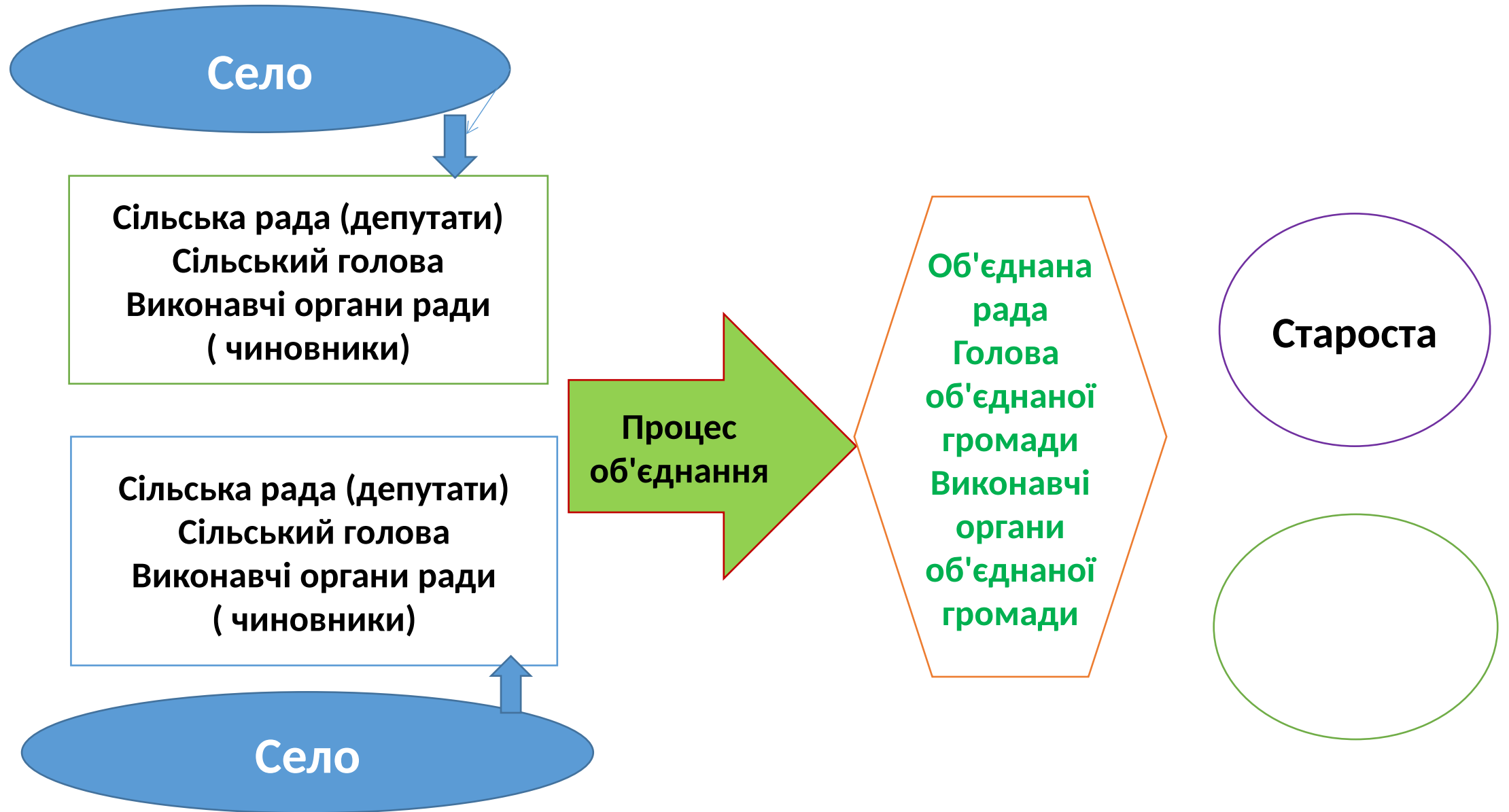
Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль

Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність

Спроможність сталого і ефективного розвитку об'єднаної громади через певний час після такого об'єднання

Суттєва підтримка об'єднаних громад державою на етапі становлення таких громад

Наслідки об'єднання територіальних громад



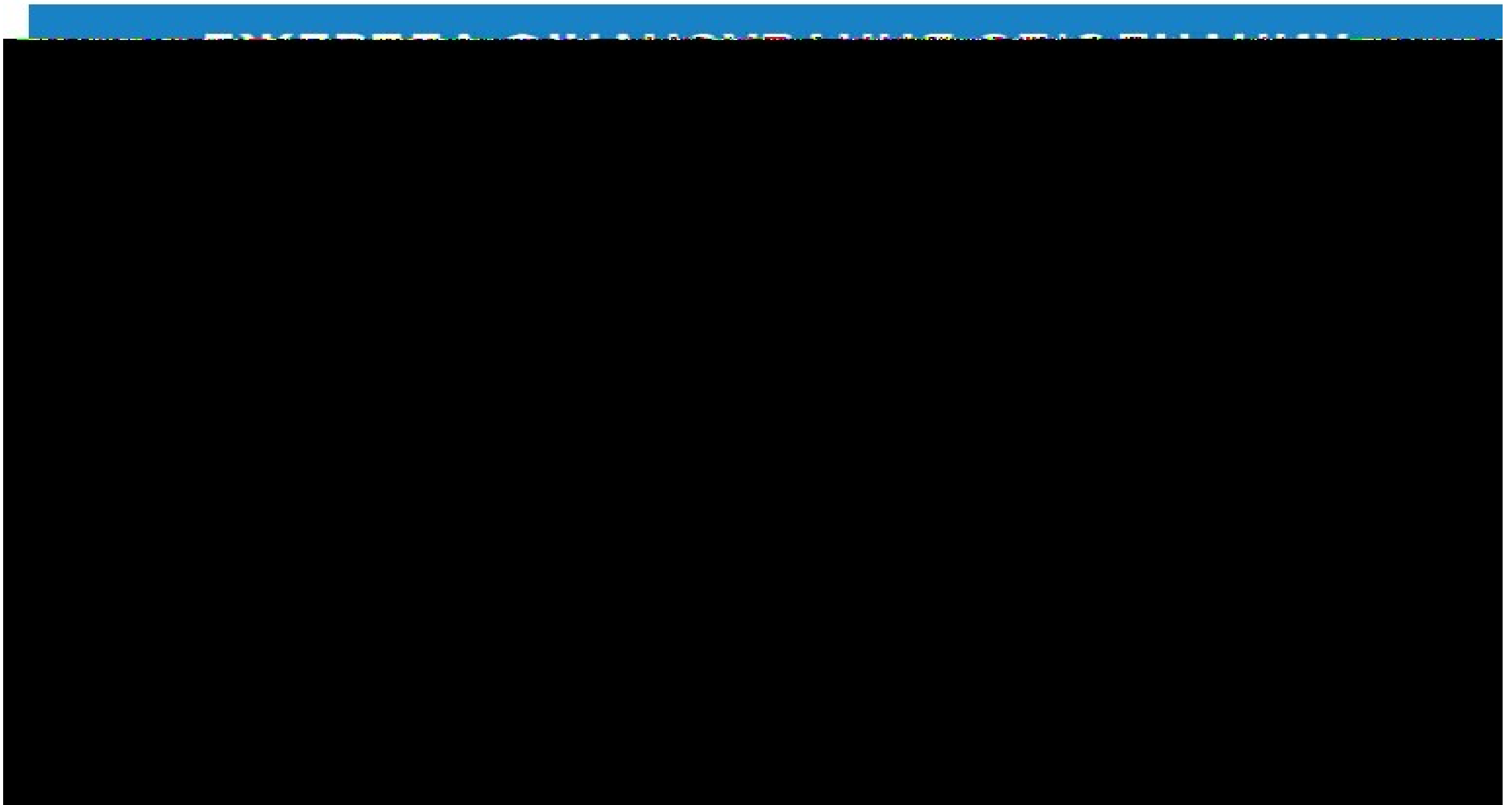
Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян

Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – старостами

Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між односельцями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми його жителів у раді та виконкомі

До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо

У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову



ЕТАПИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ПІДТРИМКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ



**Передача
схвалених радами
проектів рішень на
перевірку обласній
державній
адміністрації (ОДА)**

**Розгляд подання про
утворення об'єднаної
територіальної
громади та прийняття
відповідного рішення**

**Призначення
Верховною Радою
України місцевих
виборів в
новостворених
територіальних
громадах**

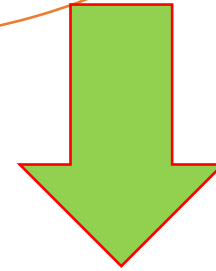
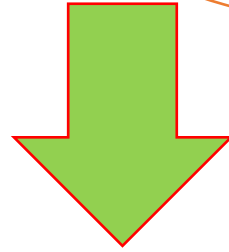
**Підтвердження
ОДА
відповідності
проектів рішень
законодавству**

**Прийняття
остаточних
рішень радами**

**Вибори органів
місцевого
самоврядування
(ОМС)
об'єднаних
територіальних
громад**



**Загальна тривалість
процесу добровільного
об'єднання
територіальних громад**



**максимальний
термін за законом
- 175 днів**

**достатня
тривалість - 62 дні**

Ініціювання об'єднання ТГ

**сільський, селищний,
міський голова**

**не менш як третина
депутатів від загального
складу сільської, селищної,
міської ради**

**члени територіальної
громади в порядку
місцевої ініціативи**

**органи самоорганізації
населення відповідної території
(за умови представлення ними
інтересів не менш як третини
членів відповідної
територіальної громади)**

Поняття громадського обговорення

Термін «громадське обговорення» розкривається як громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю

У ч. 4 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою

Окремі форми таких громадських обговорень передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: громадські слухання (стаття 13), загальні збори (стаття 8)

Результати муніципальної реформи (в тому числв процесу добровільного об'єднання територіальних громад)на 2020рік

838 ОТГ

близько 48% покриття території

до складу цих ОТГ увійшли 3839 колишніх місцевих рад

частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%

з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн в 2017 році

місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн

в селах ОТГ працюють вже 780 старост, ще майже 1,8 тисяч осіб виконують обов'язки старост

Результати муніципальної реформи (в тому числв процесу добровільного об'єднання територіальних громад)на 2020рік

Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів)

В Україні загалом було **490 районів**

Отже стільки ж районних рад та районних державних адміністрацій

Функціонал у всіх них був однаковий, однак навантаження дуже різнилося через різний розмір і кількість населення районів

Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів)

Наприклад, в Україні було **6 районів** з населенням **до 10 тисяч людей**, у **9 районах** проживало більше **100 тисяч** людей, у **3 районах** – понад **150 тисяч**

При однакових функціях – обсяг роботи різний

Також **26** районів були вже повністю покриті спроможними громадами, **173** райони на **50%** і більше були покриті громадами

Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів)

Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня

Тобто система була не збалансована

Тому Кабінет Міністрів України і Верховна Рада України мали вирішувати питання реорганізації влади на районному рівні. І зробити це необхідно було, як і планувалося, до чергових місцевих виборів, що пройдуть 25 жовтня 2020 року

Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів)



17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову [№ 3650](#) «Про утворення та ліквідацію районів»



Згідно з документом, тепер в Україні **136 районів**



Старі 490 районів, про які йшлося вище, Парламент ліквідував

Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів)

цент

Реорганізація районів розпочнеться після місцевих виборів

цент

Для цього Верховна Рада має прийняти низку законів про розмежування повноважень і ресурсів між областями та районами, між районами та громадами тощо

цент

Очікується, що буде і перехідний період до середини 2021 року, щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість і доступність послуг, що надавалися на районному рівні, не знизилася

Харківська область

**Площа області,
КВ.КМ:**

31415 км²

Кількість населення:

2654375

**Кількість
об'єднаних
громад:**

56 /було 464/

Кількість районів:

7

/було 27/

Нові райони Харківської області

Райони*: 7	Кількість громад	Площа:	Населення:
Богодухівський район	5	4510.3	126677
Ізюмський район	8	5918.4	178699
Красноградський район	6	4333.2	107489
Куп'янський район	8	4626.4	135270
Лозівський район	5	4028.7	152509
Харківський район	15	3226.1	1753679
Чугувський район	9	4811.7	200052