

**РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ ТА МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

ПРОЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Київ – 2009

ББК 67.9(4УКР)300
Р45



Видано за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”

Погляди, викладені тут, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору Міжнародного фонду “Відродження”.

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Р45 ***Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів/***
упоряд. О. С. Врублевський. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 80 с.
ISBN 978-966-8312-51-9

Видання містить проекти нормативно-правових актів щодо реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Розраховане на широке коло читачів.

ББК 67.9(4УКР)300+
+67.9(4УКР)301

ISBN 978-966-8312-51-9

© Інститут громадянського суспільства, 2009

ВСТУП

Питання проведення в Україні системних реформ у сфері державного управління та місцевого самоврядування давно стало предметом політичних дискусій заради дискусій, а не його вирішення.

З кожним новим політичним роком, новою політичною кампанією це питання набуває все більшої гостроти обговорення, але аж ніяк не реалізації.

За роки незалежності, доки українські політики ведуть дискусії щодо реформи всієї системи управління, її здійснили практично всі наші сусіди по соціалістичному табору від Польщі до Болгарії, від Молдови до Росії.

Упорядкувавши систему адміністративно-територіального устрою, провівши децентралізацію державної влади, створивши умови для формування ефективного та відповідального місцевого самоврядування, ці країни значно просунулись і у проведенні економічних реформ, наростили свій валовий національний продукт.

На жаль, в Україні цього поки що не відбулося.

Перша «політреформа», яка суттєво змінила повноваження та відповідальність у трикутнику: Президент – парламент – Уряд, так і не наблизилась до вирішення питання системи влади на регіональному, районному та місцевому рівнях.

Шарахання політиків в питаннях щодо місцевих державних адміністрацій перебувають в діапазоні від тотального їх підпорядкування (Президентові чи Прем'єру) до їх ліквідації як інституції.

Адміністративно-територіальна реформа розглядається не як визначення просторової основи для організації ефективної публічної влади в Україні, а як можливість виступити захисником то «вмираючих сіл», то «зруйнованих міст».

Натомість голоси органів місцевого самоврядування, в першу чергу міст обласного значення, про необхідність додаткових повноважень, належне фінансування «делегованих повноважень», скасування «невластивих повноважень» місцевих державних адміністрацій, «формування бюджету знизу до верху» тощо вихоплюються із контексту і стають гаслами, реалізація яких крім шкоди ні до чого доброго не призведе.

І це зрозуміло, не може бути єдиного загального рецепта для міста Харкова з більш як мільйонним населенням і села Капустянка з його 270 душами.

Як можна передати цьому чи тисячам інших українських сіл додаткові повноваження, якщо там немає шкіл, магазинів, водогонів, каналізацій і т. п.?

Коли говорять, що варто в селі збудувати гарну школу, клуб і ФАП, то там одразу почнеться процвітання, то це також не правда.

Адже люди живуть лише там, де є можливість працювати, або там, звідки до місця роботи можна легко доїхати.

У 2000 році безпосередньо в сільському господарстві працювало 2,5 млн осіб, а у 2008 – лише 780 тисяч! Відсутність роботи починає знелюднювати саме село і жодним клубом чи амбулаторією тут не допоможеш.

Впровадження зовнішнього тестування у вищих навчальних закладах показало згубність неповноцінної освіти у сільських школах з малою комплектністю для майбутнього сільських дітей. Необхідність створення шкільних округів з організацією підвезення дітей до школи вже не викликає сумнівів, аналогічна ситуація й з медичними округами.

Низка відомств також здійснює свою територіальну реформу – створюються міжрайонні податкові, прокуратури, автодори, міжрайгази і тощо.

Впровадження нового Бюджетного кодексу, якщо воно відбудеться, ще більше загострить проблему недосконалості адміністративно-територіального устрою та невідповідності повноважень і можливостей органів місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць.

У цій роботі зведено разом цілу низку концептуальних документів та проектів законів, що можуть стати основою комплексної реформи адміністративно-територіального устрою та органів публічної влади в регіонах, районах та громадах.

На наш погляд, викладені тут проекти дають відповіді на багато питань, які побувають серед політиків, журналістів, депутатів місцевих рад, простих громадян тощо.

Дуже прикро, що спроба реформи у 2005 році так і не переросла в реформу. Головною вадою тієї спроби стала відсутність комплексного підходу до реформи і відсутність концептуального документа, в якому б кожен із зацікавлених осіб – сільський голова чи голова РДА – зміг би побачити себе і своє майбутнє.

У цьому виданні всі ці документи є, що свідчить про безперечний плюс цих розробок.

Команда проекту Інституту громадянського суспільства дуже вдячна Міністерству регіонального розвитку та будівництва України за плідну співпрацю, яка знайшла своє відображення не тільки у приведених у цій збірці проектах, а й у проектах, що вже затверджені урядовими рішеннями чи наказами Міністерства і які можуть стати стартовими для великої реформи публічної влади в Україні, час якої давно настав.

Маємо надію, що ці напрацювання будуть використані народними депутатами України, державними службовцями, відповідальними за підготовку та проведення системних реформ в Україні, а також науковцями, що досліджують процеси формування політики в нашій державі.

*З повагою
команда проекту Інституту громадянського суспільства.*

РОЗДІЛ І

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО

УСТРОЮ УКРАЇНИ

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України (далі – Концепція) визначає: основні засади до організації адміністративно-територіального устрою України та формування адміністративно-територіальних утворень, їх типологію; організацію відповідно до адміністративно-територіального устрою публічної влади на відповідних рівнях; законодавче забезпечення проведення адміністративно-територіальної реформи та етапи її проведення.

1. Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція

Серед основних проблем сучасного адміністративно-територіального устрою України:

- непорядкованість його структури;
- відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць та застарілість порядку і критеріїв їх віднесення до відповідних категорій;
- значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;
- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання ними відповідних послуг та контролю.

Нераціональний адміністративно-територіальний устрій України спричиняє:

- дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що знижує ефективність органів публічної влади та породжує їх безвідповідальність;
- неефективність контролю місцевих органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- ускладнення земельних відносин через наявність земель з невизначеною юрисдикцією суб'єктів та земель з декількома власниками – особами публічного права, що знижує ефективність їх використання;
- невідповідність рівнів органів місцевого самоврядування, які приймають рішення із земельних питань, рівню важливості питань, що провокує ризики корупції;
- наявність двоступеневої системи міжбюджетних трансфертів, що породжує нерівномірність забезпечення населення послугами, які надаються відповідними бюджетними установами на рівні міста районного значення, селища, села;
- неефективне використання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях із значно нижчою від прийнятної чисельності населення з огляду на навантаження на бюджетні установи;
- низьку інвестиційну привабливість через ускладнену систему адміністративних відносин;
- неможливість вироблення єдиних уніфікованих критеріїв оцінки ефективності витрачання коштів на управління адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- занепад сільської бюджетної інфраструктури, насамперед на периферії районів, і, як наслідок, прискорену міграцію сільського населення.

Формування ефективної та зрозумілої системи адміністративно-територіального устрою України можливе шляхом його реформування відповідно до засад цієї Концепції.

2. Мета реформи адміністративно-територіального устрою

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.

3. Шляхи і засоби розв'язання проблеми

З метою визначення територіальної основи для формування ефективної системи організації влади необхідно встановити:

- вимоги до організації адміністративно-територіального устрою;
- правовий статус адміністративно-територіальних одиниць;
- вимоги до формування адміністративно-територіальних одиниць;
- систему органів публічної влади відповідно до адміністративно-територіального устрою;
- організацію управління на рівні поселень.

3.1. Вимоги до організації адміністративно-територіального устрою

Основою організації адміністративно-територіального устрою України є поселенська мережа, що складається з поселень – міст, селищ, сіл, як місць постійного компактного проживання людей. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається залежно від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців. На їх базі формуються адміністративно-територіальні одиниці (далі – АТО) трьох рівнів: громади, райони, регіони.

Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій реформується з дотриманням таких вимог:

- узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих

- територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;
- збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того ж рівня;
 - розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня;
 - застосування принципу субсидіарності під час визначення повноважень для органів публічної влади кожного рівня АТО ;
 - наявність для кожного рівня АТО повноважень, у тому числі галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня АТО;
 - відповідність кількості суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту;
 - відповідність адміністративно-територіального устрою рекомендаціям ЄС щодо Номенклатури територіальних одиниць для статистики NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics).

3.2. Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць

До всіх органів публічної влади (органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади), створених на базі АТО, застосовуються:

- єдині вимоги стосовно компетенцій надання соціальних та адміністративних послуг згідно із соціальними стандартами, які визначаються законом;
- прямі комунікативні відносини з центральними органами влади;
- єдина система статистичної звітності.

Для місцевих бюджетів кожної АТО застосовуються прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

При формуванні, реорганізації АТО актом Верховної Ради України затверджується її назва, межі та адміністративний центр.

3.3. Основні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць при їх формуванні та реорганізації

У процесі прийняття рішення щодо формування чи реорганізації адміністративно-територіальної одиниці повинні враховуватись такі вимоги:

1) повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні

мати ресурсну спроможність здійснювати повноваження, визначені за відповідним адміністративно-територіальним рівнем;

2) нерозривність території АТО. В межах її території не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Адміністративний центр АТО має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру;

3) рівень дотаційності місцевих бюджетів не повинен зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом АТО;

4) універсальність АТО – диспропорції територій у межах одного рівня АТО повинні вкладатися у межі статистичних відхилень, допустимих для здійснення єдиної державної регіональної політики у відповідних сферах;

5) стійкість до демографічних, економічних, екологічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації;

6) узгодженість кількості отримувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними можливостями фінансування цих установ;

7) здатність органів місцевого самоврядування АТО приймати обов'язкові, але непопулярні рішення, зокрема у частині місцевих податків та зборів, тарифів;

8) взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом, територіями з вузькоспеціалізованою та диверсифікованою економіками, що сприятиме забезпеченню рівного доступу до публічних послуг.

3.4. Громада

Громада є базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні.

Громадою є АТО, сформована з одного або кількох поселень і яка є територіальною основою організації діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг.

Громада формується, як правило, шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище) – центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури та транспортної доступності.

Максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається, як правило, базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні, насам-

перед: терміном надання невідкладної медичної допомоги (15–20 хв), терміном доставки учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом (15–20 хв), терміном прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації (до 15 хв).

У разі якщо сформувати громаду на базі центру економічної активності неможливо, то з дотриманням критеріїв щодо доступності соціальних послуг громада формується навколо села – центру соціального розвитку, що визначається як поселення, найближче розташоване до географічного центру новоутвореної сформованої громади.

3.5. Район

Район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня.

Район формується з дотриманням умов ефективного менеджменту як проміжний рівень між базовим і регіональним рівнями.

Район складається з громад.

Райони, як правило, повинні відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-3.

3.6. Регіон

Регіон є адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня.

Під поняттям регіон розуміють: Автономну Республіку Крим, області.

Регіон складається з районів.

Регіони, як правило, повинні відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-2.

3.7. Адміністративно-територіальний устрій міст зі спеціальним статусом – Києва та Севастополя

На території міста зі спеціальним статусом Києва реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього формуються АТО – місто-регіон Київ та райони в місті Києві.

На території міста зі спеціальним статусом Севастополя реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього формуються АТО – місто-регіон Севастополь та громади міста зі спеціальним статусом Севастополь.

3.8. Організація системи органів публічної влади

Розподіл повноважень між органами публічної влади, що створюються в АТО різних рівнів, здійснюється за принципом субсидіарності і визначається законом.

На рівні громади створюються органи місцевого самоврядування та представництва центральних органів виконавчої влади.

Район є базовим рівнем для організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій.

Район є також рівнем місцевого самоврядування, на якому виконуються ті публічні завдання, які не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним.

На рівні області діють місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування регіонального рівня.

На рівні Автономної Республіки Крим діють представницький та виконавчий орган та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Повноваження цих органів визначаються законами.

Особливості здійснення місцевого самоврядування, виконавчої влади на території міст зі спеціальним статусом Києва та Севастополя, що входять до складу міст Києва і Севастополя, визначаються окремими законами.

3.9. Організація управління на рівні поселень та районів у містах

Кожне відокремлене поселення з чисельністю населення понад 50 осіб є основою для формування територіальної одиниці (далі – ТО), що входить до складу громади. Поселення з чисельністю населення менше 50 осіб є частиною ТО.

Територія ТО включає територію поселення (поселень) та прилеглих земель. Межі ТО збігаються з межами сусідніх ТО і визначаються рішенням ради громади.

У ТО, що сформована не на основі поселення, що є центром громади, окремі управлінські та представницькі функції громади здійснює посадова особа ТО – староста (голова) поселення (села, селища).

Основні повноваження старости визначаються законом.

Залежно від розміру поселення згідно з рішенням ради громади старости можуть надаватися додаткові повноваження, окрім тих, що виконуються на рівні цього поселення.

Староста поселення обирається мешканцями поселень, що входять у склад ТО. У поселенні – центрі громади – староста не обирається. Його функції виконує голова громади.

Зі старостою поселення виконавчий орган ради громади укладає контракт про надання відповідних послуг. Критерієм встановлення рівня оплати є кількість мешканців поселення та розмір території ТО.

На рівні ТО, що сформована не на основі поселення, що є центром громади, може створюватися представницький орган самоорганізації населення, який є дорадчим органом при старості.

На рівні громади забезпечується представництво старост через формування ради старост при голові громади. Повноваження ради старост визначаються законом.

У містах з чисельністю населення понад 300 тис. осіб можуть створюватися райони в місті з чисельністю населення не менше 100 тис. осіб у кожному, на рівні яких функціонують органи самоорганізації населення та відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

4. Законодавче забезпечення

Законодавче забезпечення проведення реформи адміністративно-територіального устрою передбачає ухвалення:

- закону – «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- внесення змін до Законів України:
 - «Про місцеве самоврядування в Україні»;
 - «Про місцеві державні адміністрації»;
 - «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів»;
 - «Про органи самоорганізації населення»;
 - до Бюджетного кодексу України
 - до Земельного кодексу України.

Впровадження реформи також вимагає розроблення галузевих стандартів та критеріїв оцінки надання відповідних послуг; внесення змін до інших законів та підзаконних актів галузевого характеру у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої.

Здійснення реформи адміністративно-територіального устрою повинно бути синхронізоване з проведенням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади.

Формування виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні районів, областей та міст зі спеціальним статусом Києва і Севастополя потребує внесення відповідних змін до Конституції України.

5. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою

Проведення швидкої, системної та збалансованої реформи адміністративно-територіального устрою передбачає її поетапне здійснення.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін – 2009–2010 роки):

- розроблення та схвалення концепції;
- розрахунок видатків, необхідних для проведення реформування кадрових переміщень;
- розроблення проектів нормативно-правових актів, що необхідні для проведення реформи;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;
- створення територіальних підрозділів з проведення реформи;
- моделювання результатів формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах;
- кадрова підготовка службовців органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (орієнтовний термін – 2010–2011 роки):

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди між основними парламентськими фракціями, Президентом та Урядом про здійснення реформи;
- запровадження системи фінансових та інших стимулів для формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією;
- формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства;
- розроблення соціальних стандартів критеріїв оцінки надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Третій етап – формування громад, упорядкування районного поділу (орієнтовний термін – 2012 рік):

- завершення формування громад відповідно до законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад у 2012 році з повноваженнями, визначеними за органами місцевого самоврядування згідно із законом;
- перехід новостворених громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України;
- формування нових районів відповідно до встановлених критеріїв;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2012–2014):

- ухвалення змін до Конституції України;

- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- упорядкування у разі необхідності меж областей;
- реорганізація обласних державних адміністрацій;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

Сучасні області загалом відповідають вимогам щодо організації адміністративно-територіального устрою та умовам формування АТО регіонального рівня. Тому проведення кардинальних змін на цьому рівні не передбачається.

6. Очікувані результати реалізації Концепції

Впровадження Концепції дасть можливість:

- упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці, здійснити їх уніфікацію, систематизацію, забезпечити їх порівняльність;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, зумовити зростання доходної частини місцевих бюджетів;
- покращити якість та просторово-часову доступність соціальних послуг для населення;
- зупинити деградацію сільської поселенської мережі, зменшити соціокультурну різницю між містом та селом;
- вирішити ряд таких інфраструктурних проблем, як транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг;
- створити просторову основу регіонального розвитку, поліпшити просторове планування розвитку територій;
- поліпшити передумови для пошуків залучення інвестицій;
- поліпшити управління земельними ресурсами, знизити корупційну вразливість операцій із землею;
- удосконалити систему управління територіями.

Реформа адміністративно-територіального устрою відкриває перспективи проведення ряду реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення страхової медицини.

7. Фінансові, матеріально-технічні, трудові ресурси та джерела фінансування

Реалізація Концепції потребує створення окремої тимчасової системи організаційного забезпечення реформи як на рівні центральних органів

виконавчої влади (далі – ЦОВВ), так і на територіальному, в першу чергу на рівні обласних державних адміністрацій.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. На третьому етапі реформи передбачається поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій. Крім цього, очікується вивільнення значної кількості штатів у сільських радах у зв'язку з їх реформуванням. Переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад створених, в першу чергу, на базі міст районного значення, селищ.

У частині інвестиційних вкладень в інфраструктуру громад основна частина їх буде направлена на придбання чи ремонт приміщень у громадах, створених на базі сіл – центрів соціального розвитку. З урахуванням того, що значну їх частину складатимуть колишні районні центри, що втратили свій статус внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою в 50–60-ті роки 20 ст., очікується створення не більше 200 нових центрів громад.

На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи.

Фінансування проведення реформи передбачається з державного, місцевих бюджетів та джерел, не заборонених законодавством. З державного бюджету в основному будуть фінансуватись капітальні видатки.

Конкретні обсяги ресурсів, необхідних для впровадження реформи, можуть бути визначені під час розроблення заходів щодо її реалізації.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про затвердження Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України

Верховна Рада України **постановляє:**

I. Затвердити Концепцію реформування адміністративно-територіального устрою України (додається).

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України на основі затвердженої Концепції реформування адміністративно-територіального устрою України протягом трьох місяців після набрання чинності цим Законом:

Затвердити План заходів зі здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Підготувати та внести до Верховної Ради України проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Президент України

В. ЮЩЕНКО

м. Київ, «___»_____ 2009 року

Н

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

До проекту Закону України

Про Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою

1. Обґрунтування необхідності прийняття Концепції

Адміністративно-територіальний устрій є одним з найбільш важливих елементів формування публічної влади. Практично це адміністративний «скелет» держави, який є визначальним для ефективного та адекватного проведення державної політики на всій території.

Недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою є серйозною перешкодою на шляху просування реформ – бюджетної, податкової, медичного страхування, державного управління, освіти.

Проте внаслідок багатьох причин в Україні так і не було сформовано струнку, зрозумілу, таку, що відповідає потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою.

2. Очікувані соціально-економічні та правові наслідки проведення реформи адміністративно-територіального устрою

Проблеми, що вирішуються при реалізації запропонованого варіанта адміністративно-територіального устрою:

- Забезпечується збалансованість політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів. При цьому розрахунки здійснюються виходячи з вимог забезпечення стандартів надання соціальних послуг на базі модельних АТО, які вибрані відповідно до методології математичного моделювання. Будь-які зміни в законодавстві адекватно відпрацьовуються на базі модельних АТО, що підвищує довіру до них. Психологічно такий підхід сприймається дуже схвально і відповідає принципу «формування бюджету знизу».
- Поліпшення умов для регіонального розвитку. Юрисдикція громади поширюється на достатньо велику територію (в середньому 420 кв. кілометрів), що дає змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо вирішення всіх питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається ряд адміністративних кордонів, питання виділення землі для розміщення виробничих зон полегшуються.

- Зменшуються корупційні фактори в управлінні землею. З нинішніх чотирьох сторін прийняття рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаються лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею будуть чітко визначені.
- Поліпшуються умови для комплексного планування розвитку території. Зникають проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні починає відігравати план розвитку громади.
- Припинення деградації сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя нададуть перспективу для розвитку сільської місцевості.
- Вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Зникнення ряду адміністративних кордонів дозволяє вирішувати в межах громади проблеми вивозу та утилізації сміття, транспорту, організації медичної допомоги, підвезення дітей до школи. Зникає різка відмінність між містом та селом в соціокультурному плані.
- Збалансований розвиток території. Оскільки за площею громади є близькими, з'являються перспективи для конкуренції між ними, принаймні в межах своїх груп (сільські громади, містечкові, селищні, міські). При цьому забезпечується можливість порівняння оцінки успішності докладених зусиль.
- Керованість територією. Забезпечується оптимальне співвідношення об'єктів керування та контролю. При цьому район стає найкращим рівнем для забезпеченості проведення державної політики через територіальні органи виконавчої влади – чималими для концентрації ресурсів, однак не занадто великими для уникнення зрощення державних органів з місцевою бізнес-елітою та втрати контролю за місцевими органами публічної влади (самоврядування). Забезпечується універсальність політики управління, що дає змогу ефективно здійснювати політику ротатії голів місцевих державних адміністрацій.
- Покращується управління земельними ресурсами та відповідальність органів публічної влади. На території громади практично створюється замкнений цикл життя людини – промислова, житлова, торгово-розважальна зони, а також землі аграрного виробництва та рекреаційні зони.
- Уникнення негативних явищ на межі АТО різного рівня. Оскільки межі юрисдикції АТО продовжуються, то найнижча вартість землі спостеріга-

ється на межі з іншою громадою. Це дає можливість уникнути такої форми «паразитизму», як розміщення торгових площ за межею міста для зменшення рівня оподаткування, що є характерним для ряду країн Західної Європи.

- Перспективи проведення ряду реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення обов'язкової державної страхової медицини.
- Гармонізація українського законодавства відповідно до норм ЄС. Адміністративні одиниці другого та третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів із структурних фондів ЄС.

3. Фінансово-економічне обґрунтування

Слід розділяти дві складові – поточні та інвестиційні видатки на проведення самої реформи.

Головні статті капітальних витрат на проведення реформи:

- витрати на створення інфраструктури громад, зокрема приміщень для представництва територіальних органів виконавчої влади;
- компенсації звільненим службовцям;
- виготовлення печаток, карт, штампів;
- підготовка персоналу;
- забезпечення інфраструктури робочих місць;
- проведення роз'яснювальної роботи та інформаційних кампаній.

Під час реалізації запропонованого Концепцією варіанта видатки на створення інфраструктури нових громад будуть стосуватись у переважній більшості лише тих, що формуватимуться на базі сіл та селищ. Кількість таких громад оцінюється у 25% від загальної кількості громад.

Щодо поточних видатків, то розрахунки показують, що збільшення персоналу управління не передбачається. Однак зміна методології формування місцевих бюджетів, виходячи з необхідності забезпечення стандартів надання соціальних послуг, вимагатиме збільшення загального обсягу видатків місцевих бюджетів, що враховуються при розрахунку трансфертів, на 10–15%.

Аналіз бюджетної інформації, яка розрахована на базі понад 5 тис. бюджетів сільських рад за фактом виконання за 2004 рік показує, що при збільшенні чисельності населення в АТО доходи в розрахунку на душу населення

ростуть, що свідчить про ефект синергії. Так, доходи, що беруться до розрахунку трансфертів, сільських рад чисельністю 3 тис. осіб у розрахунку на мешканця, в два рази перевищують доходи сільської ради чисельністю 1,2 тис. осіб. Тому можна стверджувати про відносну економію бюджетних коштів, більш ефективне їх використання.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про адміністративно-територіальний устрій України

Цей Закон визначає поняття та засади адміністративно-територіального устрою України, рівні адміністративно-територіальних одиниць, інших територіальних утворень, порядок вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань адміністративно-територіального устрою.

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Поняття та система адміністративно-територіального устрою України

1. Адміністративно-територіальний устрій України – це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави.

2. Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь, райони, міста, райони в містах, селища, села, на основі яких формуються адміністративно-територіальні одиниці (далі – АТО) та територіальні одиниці на підставі та в порядку, визначеними цим законом.

Стаття 2. Принципи адміністративно-територіального устрою України

Адміністративно-територіальний устрій будується на таких принципах:

1) узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;

2) повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окре-

мих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;

3) збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того ж рівня;

4) обов'язковість розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня інтеграції;

5) субсидіарність у розподілі повноважень між рівнями публічної влади;

6) наявність для кожного рівня АТО повноважень, у тому числі галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня АТО;

7) відповідність кількості адміністративно-територіальних одиниць попереднього рівня ієрархії, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту – від 5 до 15;

8) відповідність рекомендаціям Європейського Союзу щодо номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей.

Стаття 3. Поселення, тимчасові поселення

1. Поселення – це компактно заселене місце постійного проживання людей, що має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстровано в порядку, передбаченому цим Законом. За чисельністю населення, соціально-економічними та урбаністичними характеристиками поселення поділяються на такі категорії:

1) Село – поселення з переважно садибною забудовою.

2) Селище – поселення з переважно садибною забудовою, утворення та розвиток якого пов'язані з розташуванням на його території об'єктів економічної активності, з чисельністю постійного населення більше 1000 жителів.

3) Місто – поселення з компактною, переважно багатопверховою забудовою, на території якого розташовані об'єкти економічної активності, яке має розвинуту соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з чисельністю населення не менше ніж 10 тисяч жителів.

Статус міста може мати поселення з меншою чисельністю жителів, якщо воно мало цей статус історично.

2. Тимчасове поселення – компактне місце перебування (праці, служби, відпочинку, відбування покарання) громадян, зареєстрованих за іншим місцем постійного проживання, що може мати власну назву або не мати її.

3. Межі поселення та тимчасового поселення визначаються на підставі містобудівної документації, розробленої відповідно до законодавства.

Стаття 4. Адміністративно-територіальні одиниці

1. Адміністративно-територіальна одиниця – це цілісна частина території України, що є територіальною основою для організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

2. В Україні встановлюється три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони, регіони, створені у відповідності до положень цього закону.

3. Особливими АТО є міста зі спеціальним статусом: Київ, Севастополь та райони в місті Києві.

4. АТО утворюється на підставі закону, яким встановлюється їх назва, склад, адміністративний центр, межі.

5. До всіх органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, утворених на базі АТО кожного рівня, застосовуються єдині вимоги щодо компетенцій, які визначаються законом, та безпосередні комунікативні відносини з центральними органами влади.

6. Для місцевих бюджетів, утворених на базі АТО кожного рівня, застосовуються прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Стаття 5. Головні ознаки адміністративно-територіальної одиниці

АТО повинна мати такі головні ознаки:

1) кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати повноваження, визначені законодавством за відповідним рівнем АТО в повному обсязі;

2) стійкість до демографічних, економічних викликів та позитивна перспектива соціально-економічного розвитку;

3) відсутність в її межах інших АТО того ж рівня або АТО нижчого рівня, що перебувають в юрисдикції інших АТО її рівня;

4) однорідність – диспропорції за площею в межах одного рівня та типу АТО повинні вкладатися у межі статистичних відхилень, допустимих для вироблення єдиної державної регіональної політики;

5) наявність поселення, що виконує функції адміністративного центру АТО;

6) низький рівень дотаційності місцевого бюджету;

7) відповідність, як правило, кількості отримувачів публічних послуг в АТО нормам навантаження на бюджетні установи, законодавчо визначеним для цього рівня АТО.

Розділ II. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Стаття 6. Громада

1. Громадою є АТО базового рівня, що відповідає ознакам, визначеним статтею 5 цього Закону з уточненнями, визначеними цією статтею, що складається з одного або кількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі території та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування з надання жителям визначеного законом переліку публічних послуг.

2. Громади залежно від статусу адміністративного центру поділяються на такі типи: міські, селищні та сільські.

3. Громада утворюється, як правило, шляхом об'єднання поселень навколо міста чи селища, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень, наявні необхідні елементи бюджетної та інженерної інфраструктури із забезпеченням доступності з урахуванням історично складених економічних, соціальних зв'язків.

4. Максимальна віддаленість поселень від адміністративного центру громади відповідає, як правило, базовим вимогам доступності соціальних послуг на цьому рівні, встановлених Кабінетом Міністрів України.

5. У разі якщо створити громаду відповідно до ч. 3 неможливо, то з дотриманням вимог щодо доступності публічних послуг, визначених в ч. 4 цієї статті, громада формується навколо поселення, яке розміщене найближче до географічного центру новоутвореної громади. При цьому у вказаному поселенні повинна бути забезпечена інфраструктура, необхідна для функціонування органів управління новоствореної громади.

6. Склад громади визначається, як правило, шляхом віднесення до неї поселень, що розміщені в кращій доступності до її адміністративного центру порівняно з центрами інших громад. При рівнодоступності до центрів громад поселення відноситься до громади з більш потужним в економічному та соціальному плані центром.

7. Мінімальна розрахункова кількість населення сільської громади визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до галузевих норм мінімальної завантаженості бюджетних установ, що надають публічні послуги. Менша чисельність жителів допускається для громад, розташованих на територіях зі щільністю сільського населення, що є нижчою за половину від середньої її величини по країні. При цьому розрахунок дотації вирівнювання з державного

бюджету до бюджету такої громади здійснюється як для громади з мінімальною розрахунковою кількістю населення.

8. Площа сільської громади не може бути меншою половини від середнього по Україні показника площі сільських громад.

9. Юрисдикція органів місцевого самоврядування громади поширюється на всі землі у її межах незалежно від форм власності та цільового призначення. Законом може бути обмежено юрисдикцію органів місцевого самоврядування громади на землі в її межах залежно від форм власності та цільового призначення. Територія зони відчуження Чорнобильської атомної електростанції до складу громад не включається.

10. Обсяг доходів бюджету громади без трансфертів в розрахунку на мешканця повинен бути не нижчим за половину від середнього показника для громад відповідного типу. Ця норма не застосовується для сільських громад, утворених на територіях із щільністю населення нижчою половини від середнього показника для цього типу громад.

11. Поселення, визначене адміністративним центром громади, є місцем знаходження ради громади та її виконавчого органу.

12. У випадках, визначених законодавством, на території громади здійснюють свою діяльність відокремлені підрозділи, окремі посадові особи територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Стаття 7. Район

1. Районом є АТО, що складається з громад і є складовою частиною регіону та відповідає ознакам, визначеним статтею 5 цього Закону. На рівні району забезпечується діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного рівня, які здійснюють надання населенню визначених законом публічних послуг, надання яких безпосередньо у громадах є неможливим або нераціональним.

2. Населення району має становити не менше 150 000 жителів. На територіях з низькою щільністю населення район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню по Україні в півтора рази.

3. Адміністративний центр району визначається з врахуванням історичних традицій, географічного розміщення, наявності інфраструктури, що дозволяє розмістити необхідні установи та служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів управління органів місцевого самоврядування району.

Стаття 8. Регіон

1. Регіоном є АТО, призначена для реалізації державної політики щодо комплексного розвитку території та надання населенню визначених законом вузькоспеціалізованих публічних послуг, які не можуть надаватися на рівні районів та громад.

2. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Херсонська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська.

3. Адміністративний центр регіону визначається з врахуванням наявності інфраструктури, що дозволяє створити місцеві органи виконавчої влади, необхідні установи і служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регіону, доступність до адміністративного центру регіону для жителів районів, які входять до складу цього регіону.

4. Регіон Автономна Республіка Крим має особливий статус, що визначається окремим законом, яким визначаються додаткові повноваження органів влади, створених в АРК.

Стаття 9. Адміністративно-територіальний устрій міст зі спеціальним статусом – Києва та Севастополя

1. На території міста зі спеціальним статусом Києва реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього створюються адміністративно-територіальні одиниці – місто Київ та райони в місті Києві.

2. Повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади міста Кева, та районів у місті Києві визначаються законом про столицю України - місто-герой Київ.

3. На території міста зі спеціальним статусом Севастополя реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього створюються адміністративно-територіальні одиниці – регіон Севастополь та громади в місті зі спеціальним статусом Севастополі.

4. Повноваження місцевого органу виконавчої влади регіону Севастополь, органів місцевого самоврядування в регіоні Севастополь та громад в ньому визначаються законом.

5. Утворення, ліквідація, реорганізація районів у місті Києві та громад в місті Севастополі здійснюються в порядку, встановленому ст. 13 цього Закону для громад.

Стаття 10. Територіальна одиниця в складі громади

1. Територіальною одиницею є частина території громади для організації та надання публічних послуг максимально наближено до місця проживання жителів.

2. Територіальна одиниця включає в себе територію поселення з прилеглими землями з чисельністю понад 50 постійних мешканців.

3. Поселення з чисельністю до 50 постійних мешканців та тимчасові поселення включаються до складу територіальної одиниці, створеної на базі найближчого поселення. Кілька поселень чисельністю до 50 постійних мешканців можуть формувати територіальну одиницю за умови, що загальна чисельність мешканців цих поселень переважає 50.

4. За рішеннями ради громади в містах можуть створюватись територіальні одиниці на території цілісного масиву, в якому проживає не менше 10 тисяч жителів.

5. Межі територіальної одиниці збігаються з межами суміжних територіальних одиниць.

6. Рішення про встановлення меж територіальної одиниці всередині громади приймається органом місцевого самоврядування відповідної громади з дотриманням умов нерозривності території та врахуванням історичних та природних особливостей.

7. В територіальній одиниці можуть створюватись органи самоорганізації населення в порядку, встановленому законом.

8. Статус та повноваження відокремленого органу управління громади в територіальній одиниці визначається законом.

Стаття 11. Район у місті

1. В містах чисельністю понад 300 тис. жителів, крім міста Києва, за рішенням рад відповідних громад можуть створюватись райони в місті.

2. Кількість населення в кожному районі у місті повинна становити не менше 150 тис. жителів.

3. Повноваження відокремлених підрозділів виконавчих органів в районах в місті та органів самоорганізації населення у випадку їх створення визначаються рішенням ради громади.

Стаття 12. Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць

1. Межі громад після встановлення складу громад визначаються:

1) по лінії Державного кордону України;

- 2) на суходолі – за характерними точками і лініями рельєфу;
- 3) на річках та струмках – посередині головного фарватеру судноплавних річок, посередині несудноплавних річок або посередині їх головного рукава, посередині струмка;
- 4) на озерах та інших природних водоймах – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми;
- 5) на штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після заповнення штучних водойм – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів штучної водойми;
- 6) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки річок та струмків, – таким чином, щоб міст, гребля або інша споруда повністю знаходилась в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;
- 7) на автошляхах – посередині полотна дороги, при цьому межі однієї територіальної одиниці, як правило, не повинні перетинатися автошляхом більше ніж двічі.

Межі, що встановлені по річці, струмку, озеру чи іншій водоймі, не підлягають перенесенню внаслідок зміни обрису їх берегів або рівня води, зміни русла річки, струмка.

При встановленні меж громади межі землекористування можуть не братись до уваги.

2. Межі району встановлюються по межах громад, які входять до складу цього району, з громадами, що входять до складу сусідніх районів.

3. Межі регіону встановлюються по межах районів, які входять до складу цього регіону, з районами, що входять до складу сусідніх регіонів.

4. Відображення меж АТО на кадастрових планах та картографічних планах, винесення їх на місцевість здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, його регіональними підрозділами в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

5. Межі адміністративно-територіальної одиниці вважаються встановленими після:

- 1) прийняття відповідного закону;
- 2) винесення цих меж в натуру (на місцевість), відображення їх на кадастрових планах та топографічних картах шляхом прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України.

Межі адміністративно-територіальних одиниць посвідчуються державним актом України та внесенням відомостей про встановлення меж до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць.

Розділ III. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Стаття 13. Порядок утворення, реорганізації і ліквідації громад

1. Рішення про утворення, реорганізацію чи ліквідацію громади приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. Законом про утворення чи реорганізацію громади встановлюються: її назва, адміністративний центр, перелік населених пунктів, що увійдуть до її складу, та межі на топографічній карті місцевості в масштабі 1:100 000.

3. До проекту закону про утворення, реорганізацію і ліквідацію громади суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) висновок Кабінету Міністрів України щодо проекту закону;

2) висновок відповідної обласної ради, а якщо громада розміщена в межах Автономної Республіки Крим, – висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

3) аналітичну записку щодо відповідності громади, що створюється чи реорганізується, а також інших громад, що реорганізуються при цьому, ознакам громади, визначеним статтею 6 цього Закону, з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення;

4) рішення загальних зборів зацікавлених громадян за місцем проживання або результати консультативного опитування населення відповідних населених пунктів;

5) фінансово-економічне обґрунтування;

6) відомості про:

а) наявні та пропонувані площу та межі території громад, яких стосується подання;

б) наявні та пропонувані склад населених пунктів, чисельність населення та інші демографічні показники в громадах, яких стосується подання;

в) наявний та пропонуваний розподіл між громадами бюджетних установ та організацій, які надають соціальні та адміністративні послуги відповідно до повноважень, віднесених законодавством до громад, а також підприємств комунального господарства;

г) затверджений та розрахунковий внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів громад, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;

д) наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів виконавчої влади.

4. Якщо проектом закону передбачається зміна меж громади, він розглядається разом з проектом закону, що стосується сусідніх громад, межі яких змінюються.

5. Створення, ліквідація чи реорганізація громади не проводиться, якщо при цьому новоутворена або реорганізована та/або хоча б одна із суміжних громад не відповідають ознакам громади, визначеним цим Законом.

6. Перенесення центру громади до іншого поселення цієї громади без зміни її меж відбувається в порядку, визначеному частинами 1, 2, 3 (п.п. 1), 2), 4), 5) цієї статті. Крім того, у разі внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру громади, до законопроекту додаються відомості про:

а) чисельність населення та інші демографічні показники у населених пунктах, яких стосується подання;

б) наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

в) доступність населеного пункту, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших поселень та поселень, які розміщені в межах відповідної громади.

Стаття 14. Порядок утворення, ліквідації, реорганізації районів

1. Рішення про утворення, ліквідацію, реорганізацію району приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. У законі про утворення чи реорганізацію району встановлюються: його назва; перелік сільських, селищних, міських громад, які увійдуть до його складу, адміністративний центр.

3. До проекту закону про утворення, ліквідацію, реорганізацію району суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону;

2) висновок відповідної обласної ради, а якщо район міститься в межах Автономної Республіки Крим, – висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

3) аналітичну записку щодо відповідності району, який створюється чи реорганізується, характеристикам району, визначеним статтею 7 цього Закону з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення;

4) фінансово-економічне обґрунтування;

5) топографічну карту місцевості в масштабі 1:100 000 із зазначенням нових меж району або нового адміністративного центру;

6) відомості про:

а) наявні та пропоновані площу та межі територій районів, яких стосується подання;

б) пропоновані склади громад, чисельність населення та інші демографічні показники в межах районів, яких стосується подання;

в) затверджений та розрахунковий внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів районів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;

г) наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати органів місцевого самоврядування району, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

4. Якщо проектом закону передбачається зміна меж району, він розглядається разом з проектом закону, що стосується реорганізації сусідніх районів, межі яких змінюються.

5. Якщо проектом закону передбачається зміна меж громади, він розглядається разом з проектом закону, що стосується реорганізації громади, межі якої змінюються.

6. Створення та реорганізація району не проводиться, якщо при цьому новоутворений та/або хоча б один із суміжних районів не задовольняють ознакам району, визначеним цим Законом.

7. Перенесення центру району до іншого міста цього району без зміни його меж відбувається в порядку, визначеному частинами 1, 2, 3 (п.п. 1), 2), 4) цієї статті. Крім того, у разі внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру району, до законопроекту додаються відомості про:

а) чисельність населення та інші демографічні показники у містах, яких стосується подання;

б) наявність у місті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування району і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Стаття 15. Порядок реорганізації регіонів

1. Реорганізація регіонів полягає в зміні їх меж чи адміністративного центру.

2. Рішення про реорганізацію регіонів приймається Верховною Радою України у формі закону.

3. До проекту закону про реорганізацію регіону суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону;

2) висновок відповідних обласних рад чи висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим ;

3) аналітичну записку щодо відповідності реорганізованих регіонів характеристикам , визначеним статтею 8 цього Закону, та обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

4) фінансово-економічне обґрунтування;

5) топографічну карту місцевості в масштабі 1:250 000 із зазначенням нових меж регіонів або нового адміністративного центру;

б) відомості про:

а) площі регіонів у існуючих та нових межах та їх нові межі;

б) чисельність населення та інші демографічні показники в існуючих межах регіонів, яких стосується подання, та нових межах;

в) наявність бюджетних установ, що надають адміністративні та соціальні послуги, відповідно до повноважень, віднесених законодавством до АТО для АТО рівня регіону;

г) затверджений та розрахунковий внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів регіонів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання; наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати органів місцевого самоврядування регіону, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

4. Якщо проектом закону передбачається зміна меж регіону, він розглядається разом з проектом закону, що стосується реорганізації відповідних районів, межі яких змінюються.

5. Перенесення центру регіону до іншого міста цього регіону без зміни його меж відбувається в порядку, визначеному частинами 1, 2, 3 (п.п. 1, 2, 3, 4) цієї статті. Крім того, у разі внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру регіону, до законопроекту додаються відомості про:

а) чисельність населення та інші демографічні показники у містах, яких стосується подання;

б) наявність у місті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування регіону, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

в) доступність міста, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів районів, які знаходяться в межах відповідного регіону.

Стаття 16. Порядок віднесення поселень до категорії сіл та селищ, віднесення сіл до категорії селищ, встановлення та зміни меж сіл та селищ

1. Рішення про віднесення нових поселень до категорії сіл та селищ, встановлення та зміни меж сіл та селищ приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою або міською радою міста зі спеціальним статусом Севастополя.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада міста із спеціальним статусом Севастополя приймає рішення з питань, зазначених у частині першій цієї статті, за пропозиціями рад громад, в межах яких знаходяться відповідні поселення, села та селища.

3. У рішенні про віднесення нового поселення до категорії сіл чи селищ, віднесення села до категорії селищ встановлюється його назва, новий статус та межі.

4. Рішення з питань, зазначених у частині першій цієї статті, приймається з урахуванням рішень загальних зборів за місцем проживання жителів відповідного поселення, а у разі, коли йдеться про зміну меж села або селища, – також за результатами загальних зборів за місцем проживання жителів сусідніх поселень, межі або статус яких в результаті прийняття зазначеного рішення також можуть змінитися.

5. До проекту рішення з питань, зазначених у частині першій цієї статті, додаються:

1) подання відповідної ради громади;

2) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

3) довідка про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, передбачених частиною 4 цієї статті з питань, зазначених у частині першій цієї статті;

4) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань, зазначених у частині першій цієї статті, та джерела їх відшкодування;

5) кадастровий план та топографічна карта місцевості із зазначенням місцезнаходження поселення, а у разі, якщо пропонується змінити межі села чи селища, – із зазначенням його існуючих та нових меж;

б) відомості про:

а) площу та кількість населення в межах поселення, основні демографічні показники населення, а у разі підготовки проекту рішення про зміну меж села, селища – також площу та кількість населення в нових межах цього села чи селища, а також тих сусідніх поселень, межі яких при цьому змінюються;

б) наявність в поселенні закладів освіти та охорони здоров'я, підприємств комунального господарства, соціального та культурного призначення, суб'єктів господарювання у сфері торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, про житловий фонд; для села, селища – також про наявність в його межах підприємств, а у разі підготовки проекту рішення про зміну меж села, селища – також про відповідні показники в нових межах цього села, селища та сусідніх поселень, межі яких при цьому змінюються.

в) у разі підготовки проекту рішення про зміну меж села, селища – цільове призначення земель, що включаються в його межі чи виключаються з його меж.

Стаття 17. Порядок віднесення поселень до категорії міст, встановлення та зміни меж міст

1. Рішення про віднесення села або селища до категорії міст, встановлення та зміну меж міста приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. У законі про віднесення села або селища до категорії міст встановлюються його назва, новий статус та межі.

3. Суб'єкт законодавчої ініціативи вносить до Верховної Ради України проект закону з питань, зазначених у частині першій цієї статті, за пропозицією відповідної ради громади. До законопроекту з питань, зазначених в частині першій цієї статті, суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону;

2) висновок відповідної обласної ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а якщо поселення знаходиться в межах міста зі спеціальним статусом Севастополь – висновок ради міста зі спеціальним статусом;

3) подання відповідної ради громади;

4) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

5) довідку про результати консультативного опитування населення з питань, зазначених у частині першій цієї статті;

б) довідку про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань, зазначених у частині першій цієї статті, та джерела їх відшкодування;

б) кадастровий план та топографічна карта місцевості із зазначенням місцезнаходження поселення, а у разі, якщо пропонується змінити межі села чи селища, – із зазначенням його існуючих та нових меж;

7) відомості про:

а) площу та чисельність населення поселення, основні його демографічні показники, історичні підстави для надання йому статусу міста, а в разі внесення подання про зміну меж міста – також про його площу та кількість населення в нових межах;

б) наявність в межах поселення виробничих підприємств, закладів освіти та охорони здоров'я, соціального та культурного призначення, підприємств комунального господарства, торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, обсяг житлового фонду, а у разі внесення подання про зміну меж міста – також про відповідні показники в нових межах;

в) обсяг доходів та видатків бюджету громади, в межах якої знаходиться поселення станом на рік, в якому вноситься відповідне подання.

г) у разі підготовки проекту рішення про зміну меж суміжного з поселенням села, селища - цільове призначення земель, що передаються чи виключаються з його меж.

Стаття 18. Порядок надання назв адміністративно-територіальним одиницям, територіальним одиницям, поселенням та їх перейменування

1. Кожна адміністративно-територіальна одиниця, територіальна одиниця, поселення мають власні назви.

2. При найменуванні чи перейменуванні територіальної чи адміністративно-територіальної одиниці не допускається:

а) присвоєння територіальній одиниці назви іншої територіальної одиниці, що вже існує в межах відповідної громади;

б) присвоєння громаді назви іншої громади, що вже існує в межах відповідного регіону;

в) присвоєння районів назви району, що вже існує в Україні.

3. Назва територіальної одиниці, громади та району має відповідати, як правило, назві поселення, яке є їх адміністративним центром.

У випадках, якщо поселення – адміністративний центр громади має таку ж назву, як і адміністративний центр іншої громади в межах того самого регі-

ону, або центр району має таку ж назву, як і центр іншого району в Україні, відповідним громаді чи району надається інша назва з урахуванням їх історичних, культурних, географічних, етнічних та інших місцевих умов і особливостей відповідно до цього Закону.

4. Надання поселенню назви, пов'язаної з власним іменем фізичної особи, допускається лише для новостворених поселень за умови, що з часу смерті фізичної особи, ім'я якої пропонується надати поселенню, минуло не менше 50 років. При цьому діяльність вказаної особи повинна бути пов'язана з утвердження статусу України, як незалежної держави

5. Рішення про надання назви АТО, населеним пунктам – адміністративним центрам АТО та про їх перейменування приймається Верховною Радою України у формі закону.

6. Рішення про найменування та перейменування поселень, що не є центрами АТО, приймається радами відповідних регіонів за поданням рад відповідних громад.

7. У разі, коли найменування поселення має наслідком найменування або перейменування АТО, в межах якої знаходиться цей поселення, рішення з цього питання приймається з врахуванням положень ч. 2–4 цієї статті.

8. Проект закону щодо надання назви АТО, її адміністративного центру, чи їх перейменування подається суб'єктом законодавчої ініціативи з такими додатками:

- 1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону;
- 2) висновок відповідної обласної ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим або ради міста зі спеціальним статусом Севастополя;
- 3) подання відповідної ради громади;
- 4) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;
- 5) довідку про результати консультативного опитування населення з вказаного питання;
- 6) історичні відомості про поселення – адміністративний центр, адміністративно-територіальну одиницю, у тому числі про всі відомі його назви;
- 7) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань, зазначених у частині першій цієї статті, та джерела їх відшкодування;
- 8) кадастровий план та топографічна карта місцевості із зазначенням меж адміністративно-територіальної одиниці, поселення, які пропонується найменувати або перейменувати.

9. Місцеві ради при внесенні пропозицій щодо перейменування поселень та поселень, в яких розташовані поштово-телеграфні установи або залізничні

станції, попередньо повідомляють про це відповідно центральний орган виконавчої влади з питань поштового зв'язку або центральний орган виконавчої влади з питань залізничного транспорту.

Стаття 19. Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень.

1. Офіційні відомості про адміністративно-територіальні одиниці, територіальні одиниці, поселення, включаються до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень, (далі – Державний реєстр).

2. Державний реєстр формується та ведеться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань регіонального розвитку, який є його розпорядником та адміністратором.

3. Державний реєстр ведеться на паперових та електронних носіях.

4. До Державного реєстру включаються відомості:

1) переліки регіонів, районів, громад, міст, селищ, сіл України відповідно до останніх прийнятих Верховною Радою України законів та прийнятих обласними радами, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міською радою міста зі спеціальним статусом Севастополя рішень;

2) про площу та межі адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень відповідно до останніх прийнятих Верховною Радою України законів та прийнятих обласними радами, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міською радою міста зі спеціальним статусом Севастополя рішень;

3) про чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень станом на 1 січня поточного року;

4) про природні, соціально-економічні, історико-культурні, містобудівні особливості адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень станом на 1 січня поточного року.

5. Підставою для взяття на облік або зняття з обліку в Державному реєстрі, для внесення інформації до Державного реєстру є відповідне рішення органу, до повноважень якого відповідно до цього Закону належить вирішення питань адміністративно-територіального устрою, а також офіційні дані центрального органу виконавчої влади з питань статистики.

6. Зняття з обліку в Державному реєстрі підлягають:

1) поселення, з яких виїхали на постійне проживання до інших поселень та померли всі жителі;

2) поселення, повністю включені до меж інших поселень;

3) адміністративно-територіальні одиниці та територіальні одиниці, ліквідовані в результаті об'єднання або приєднання до інших адміністративно-територіальних одиниць та територіальних одиниць.

7. Органи, до повноважень яких відповідно до цього Закону належить вирішення питань адміністративно-територіального устрою, не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття відповідного рішення, надають копію цього рішення спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади для включення відомостей цього рішення до Державного реєстру.

8. Відомості, що містяться в Державному реєстрі, є відкритими. Доступ до даних Державного реєстру забезпечується через мережу Інтернет на безоплатній основі.

9. Строк надання офіційних відомостей з Державного реєстру за письмовим запитом не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

10. За надання офіційних відомостей з Державного реєстру справляється плата.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування звільняються від плати за надання за їх запитом відомостей з Державного реєстру, якщо такий запит подається у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом.

11. Порядок ведення Державного реєстру, порядок надання відомостей з Державного реєстру, за які справляється плата, визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 20. Фінансове забезпечення вирішення питань адміністративно-територіального устрою

1. За рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, одержаних у формі цільової субвенції з Державного бюджету України, здійснюються витрати на проведення заходів, пов'язаних:

1) з утворенням, реорганізацією та ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів;

2) з віднесенням поселень до категорії сіл, віднесенням сіл до категорії селищ, віднесенням поселень до категорії міст;

3) з встановленням та зміною меж адміністративно-територіальних одиниць, міст, включаючи встановлення меж в натурі на місцевості;

4) з наданням назв адміністративно-територіальним одиницям, населеним пунктам – центрам АТО та їх перейменуванням.

2. Витрати, пов'язані з веденням Державного реєстру, видачею Державних актів та виданням офіційного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», здійснюються за рахунок Державного бюджету України.

3. Витрати, пов'язані зі зміною меж сіл та селищ, включаючи встановлення меж в природі на місцевості на підставі рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, міської ради міста зі спеціальним статусом здійснюються з відповідних регіональних бюджетів.

4. Витрати, пов'язані з проведенням загальних зборів громадян за місцем проживання, консультативного опитування, здійснюються за рахунок ініціатора відповідного заходу.

5. Інші витрати на здійснення заходів, пов'язаних з вирішенням питань адміністративно-територіального устрою, здійснюються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 20__ року.

2. Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 12, ст. 179) втрачає чинність з моменту набуття чинності цим Законом.

3. Кабінету Міністрів України:

1) протягом трьох місяців з дня прийняття цього Закону:

– підготувати та подати на затвердження Верховної Ради України законопроект щодо переліку, складу, меж та адміністративних центрів новостворюваних громад та районів;

– підготувати та подати на затвердження Верховної Ради України законопроекти, що регулюватимуть правовий статус та діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади в адміністративно-територіальних одиницях;

2) протягом трьох років після затвердження Верховною Радою України закону щодо переліку, складу, меж та адміністративних центрів новостворених громад та районів розробити, затвердити та винести в природу межі зазначених адміністративно-територіальних одиниць;

3) протягом дев'яти місяців після затвердження цього закону:

- привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону;
- підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України перелік законодавчих актів, які мають бути визнані такими, що втратили чинність у зв'язку з набранням чинності цим Законом, зміни до бюджетного, податкового, земельного та іншого законодавства, прийняття яких впливає з цього Закону.

4. Органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст та їх посадові особи, районні ради, що є повноважними на момент набрання чинності цим Законом, продовжують виконувати свої повноваження до утворення сільських, селищних, міських громад та районів відповідно до цього Закону.

5. Районні державні адміністрації, інші територіальні органи центральних органів виконавчої влади, що діють в районах на момент набрання чинності цим Законом, здійснюють свої повноваження до утворення нових місцевих органів виконавчої влади в новоутворених районах відповідно до цього Закону.

6. Верховній Раді України забезпечити проведення у 2011 році вибори до органів місцевого самоврядування новостворених адміністративно-територіальних одиниць.

7. Кабінету Міністрів України передбачити у Державному бюджеті України на 2009–2011 роки необхідний обсяг коштів (у тому числі субвенцій місцевим бюджетам) на проведення адміністративно-територіальної реформи.

8. У разі потреби під час проведення заходів, передбачених п.1) ч. 3 вирішити питання щодо зміни категорії поселень (сіл, селищ, міст).

9. Кабінету Міністрів України протягом року з дня набрання чинності цим Законом затвердити Порядок ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень та районів в місті і видання офіційного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій».

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

До проекту Закону України Про адміністративно-територіальний устрій України

1. Необхідність прийняття законопроекту

Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» розроблено на виконання п. 1 доручення Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко від 11.01.2008 № 1222/0/1-08, пп. 1 п. 4 Плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 1163-р.

Необхідність прийняття законопроекту пов'язана з потребою у здійсненні реформування адміністративно-територіального устрою України.

Адміністративно-територіальний устрій є одним з найбільш важливих елементів формування публічної влади. Практично це адміністративний «скелет» держави, який є визначальним для ефективного та адекватного проведення державної політики на всій території.

Недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою є серйозною перешкодою на шляху просування реформ – бюджетної, податкової, медичного страхування, державного управління, освіти.

Реалізація запропонованого законопроектом варіанта адміністративно-територіального устрою вирішить ряд проблем.

Буде забезпечено збалансованість політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів.

Покращаться умови для регіонального розвитку. Юрисдикція громади розповсюджуватиметься на достатньо велику територію (в середньому 420 кв. кілометрів), що дасть змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо вирішення всіх питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається ряд адміністративних кордонів, питання виділення землі для розміщення виробничих зон полегшиться.

Зменшаться корупційні фактори в управлінні землею. З нинішніх чотирьох сторін прийняття рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаться лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею будуть чітко визначені.

Покращаться умови для комплексного планування розвитку території. Зникнуть проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні відіграватиме план розвитку громади.

Припиниться деградація сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя нададуть перспективу для розвитку сільської місцевості.

Вирішаться соціальні та інфраструктурні проблеми.

Покращиться управління земельними ресурсами та відповідальність органів публічної влади.

Разом з тим з'являться перспективи проведення ряду реформ: податкової реформи, судоустрою, введення обов'язкової державної страхової медицини. Пришвидшаться інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель.

2. Цілі та завдання законопроекту

У законопроекті запропоновано визначення поняття та системи адміністративно-територіального устрою, перелік принципів, відповідно до яких він буде формуватися, рівні адміністративно-територіальних одиниць та їх головні ознаки. Міститься визначення поселення, тимчасового поселення, громади, району, регіону, територіальних одиниць зі спеціальним статусом. Визначено механізм встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць та внесення змін до адміністративно-територіального устрою в подальшому на всіх рівнях.

Структура законопроекту:

Розділ I. Загальні положення визначає:

- поняття та систему адміністративно-територіального устрою України;
- принципи адміністративно-територіального устрою України;
- поняття поселення та тимчасового поселення;
- поняття та рівні адміністративно-територіальних одиниць;
- головні ознаки адміністративно-територіальної одиниці.

Розділ II. Адміністративно-територіальний устрій України визначає:

- поняття громади, типи громад (міські, селищні, сільські), а також передбачає порядок утворення, визначення адміністративного центру та складу громади;
- поняття району та регіону;
- адміністративно-територіальний устрій міст зі спеціальним статусом - Києва та Севастополя;
- поняття територіальної одиниці в складі громади та району в місті;
- принципи встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць.

Розділ III. Внесення змін до адміністративно-територіального устрою України встановлює:

- порядок утворення, реорганізації і ліквідації громад, районів та регіонів;
- порядок віднесення поселень до категорії сіл та селищ, віднесення сіл до категорії селищ, встановлення та зміни меж сіл та селищ;
- порядок віднесення поселень до категорії міст, встановлення та зміни меж міст;
- порядок надання назв адміністративно-територіальним одиницям, територіальним одиницям, поселення та їх перейменування;
- порядок ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень;
- джерела фінансування витрат, пов'язаних зі змінами в адміністративно-територіальному устрої.

У **прикінцевих та перехідних положеннях** встановлено порядок впровадження даного закону.

3. Правові аспекти

Законопроект не суперечить Конституції України та є основою законодавства, що визначає адміністративно-територіальний устрій України.

Реалізація цього Закону потребуватиме змін до деяких чинних нормативно-правових актів, що передбачено приписами прикінцевих та перехідних положень законопроекту.

З моменту набуття чинності цим Законом втрачає чинність Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 12, ст. 179).

З прийняттям Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» забезпечується відповідність українського законодавства нормам Європейського Союзу. Адміністративні одиниці другого та третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів із структурних фондів ЄС.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Фінансування реалізації проекту Закону буде здійснюватися за рахунок державного, обласних бюджетів, бюджету АПК, інших джерел, не заборонених законодавством.

Передбачаються витрати, пов'язані:

- з утворенням, реорганізацією та ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів;
- з встановленням та зміною меж адміністративно-територіальних одиниць;
- з наданням назв адміністративно-територіальним одиницям, населеним пунктам – центрам АТО, та їх перейменуванням тощо.

При впровадженні адміністративно-територіальної реформи перерозподіл бюджетних повноважень відбувається переважно в межах місцевих бюджетів шляхом перенесення повноважень з районного бюджету до бюджетів сільських, селищних, міських громад.

Практично всі громади мають повний перелік бюджетних установ, необхідних для виконання повноважень, визначених для рівня громад, що відносяться до самоврядування. Однак, що стосується територіальних підрозділів ЦОВВ, такі підрозділи не завжди сформовані на базі сіл та селищ – центрів.

Додаткові видатки з державного бюджету необхідні для фінансування новоутворених відділень міліції, санітарно-епідеміологічних станцій та робочих місць державного казначейства в кожній громаді. Враховуючи, що в містах обласного значення та містах – районних центрах функціонують управління внутрішніх справ, санітарно-епідеміологічної служба та відділення державного казначейства, кількість додаткових об'єктів бюджетної інфраструктури в громадах, які створюються на базі села, селища, становитиме 876 одиниць.

Повноваження щодо надання професійної технічної освіти з державного бюджету передається на місцевий бюджет новоствореного району. Додаткових коштів дана передача повноважень не передбачає.

На рівні району в структурі місцевих державних адміністрацій утворюються галузеві контрольні органи (інспекції) освіти, охорони здоров'я та культури, які фінансуються з державного бюджету.

З управління земельних ресурсів, яке фінансується з державного бюджету, виділяється земельний відділ та передається на фінансування бюджету кожної громади.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління.

Загальна кількість новостворених громад відповідно до проведеного моделювання становить 1408 одиниць, у тому числі громад, створених на базі міста обласного значення – 176 одиниць, на базі міста – районного центру – 378 одиниць, на базі міста районного значення – 456 одиниць та на базі села

– 398 одиниць. Відповідно до норм ISO розрахункова кількість штатних одиниць апарату управління громад становить 92 830 одиниць. Крім цього, кількість штатних одиниць старост – 15 000 та штатна чисельність відділів галузевих управлінь – 13 664. Розрахунки штатної чисельності відділів галузевих управлінь проводились лише для громад, створених на базі міст районного значення та сіл, тому що в громадах, створених на базі міст обласного значення та міст – районних центрів, такі відділи вже існують, та їх штатна чисельність врахована в апараті управління. Планова загальна кількість штатних одиниць працівників органів самоврядування в громадах становить 123 894 одиниці.

Разом з тим очікується вивільнення значної кількості штатів сільських рад у зв'язку з їх реформуванням, однак переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, створених в першу чергу на базі міст районного значення та селищ. Таким чином, очікується дотримання балансу штатів.

Реформою передбачається поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій. На сьогодні кількість районів України становить 488 одиниць. Штатна чисельність працівників районних рад станом на 1 січня 2007 року становить 7320 одиниць та працівників райдержадміністрацій – 54735 одиниць. Після проведення реформи планується утворення від 100 до 130 районів зі штатною чисельністю – близько 16 тис. одиниць, чисельністю галузевих інспекцій – 1,6 тис. одиниць та підрозділів ЦОВВ – 1,6 тис. одиниць.

Розрахункова кількість штатних одиниць районних державних адміністрацій, яка підлягає скороченню, становить біля 20 тис. одиниць.

За рахунок скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць скорочуються витрати на розроблення генеральних планів (вартість робіт, пов'язаних з розробленням генеральної схеми планування території населеного пункту у середньому становить 500 тис. грн). При потенційній потребі в 27 тис. генеральних планів загальний обсяг видатків на ці потреби оцінюється в 13,5 млрд грн. Проведення реформи адміністративно-територіального устрою передбачає перехід від розроблення Генерального плану населеного пункту до планування громади, кожен з яких оцінюється в 3 млн грн. Кількість громад оцінюється в 1400, загальні видатки – 4,2 млрд, прогнозована економія оцінюється в 9,3 млрд грн. Таким чином, в перспективі кожна реалізація державної політики в частині розроблення містобудівної документації може бути здійснена меншим коштом та більш ефективно.

Орієнтовні видатки на проведення мінімальних заходів в розрахунку на область за оцінками областей становлять в середньому 80 млн грн, разом – 2 млрд грн.

5. Пропозиція заінтересованих органів

Позиція заінтересованих органів попередньо визначалась через погодження проекту Концепції реформи АТР, а саме: погоджено – (в тому числі Міністерство фінансів), погоджено із зауваженнями – ...

6. Регіональний аспект

Положення законопроекту повністю враховують потреби регіонів та забезпечують інтенсифікацію регіонального розвитку. Позиція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повністю відображена в положеннях законопроекту і зводиться до того, що ухвалення та реалізація законопроекту сприятиме зменшенню соціально-економічної диспропорції розвитку територій.

7. Громадське обговорення

Проект Закону обговорювався на засіданні президії Науково-технічної ради Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Проведено ряд обговорень положень законопроекту в Асоціації міст України. Концепція закону визначена в Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, що пройшла обговорення на слуханнях в Комітеті Верховної ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, проведено ряд семінарів в областях.

Зазначений законопроект розміщено на офіційній інтернет-сторінці Мінрегіонбуду для його громадського обговорення.

8. Прогноз результатів

Прийняття цього законопроекту докорінно поліпшить якість вирішення питань адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування і повсякденного життя людей. Сприятиме реалізації державної регіональної політики та формуванню механізму вирівнювання розвитку регіонів та територій, подоланню їх депресивності, підвищенню ефективності використання трудових, фінансових, природних та інших ресурсів; розвитку місцевої ініціативи з боку органів місцевого самоврядування, що матиме далекосяжні позитивні соціально-економічні наслідки для всієї країни.

РОЗДІЛ ІІ

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Концепція реформи місцевого самоврядування (далі – Концепція) розроблена з урахуванням національного і міжнародного досвіду становлення та організації (функціонування) місцевого самоврядування, документів Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо розвитку місцевої демократії з метою визначення засад розбудови оптимальної, ефективної системи належного, добросовісного місцевого самоврядування в Україні.

1. Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури, загрозна зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;
- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені у попередні роки:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями радянської системи адміністративно-територіального устрою;

- надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

2. Мета реформи та строки її виконання

2.1. Мета та завдання реформи

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Забезпечення мети реформування місцевого самоврядування, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає:

- розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;
- трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, який мав би необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;
- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;

- стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення;
- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;
- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;
- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування;
- встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;
- підвищення ролі, законодавчого визначення статусу асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування як представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади;
- сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості регіону;
- започаткування системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади;
- посилення правового захисту голів громад;
- сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування.

2.2. Етапи і строки реалізації реформи

Етапи реформування місцевого самоврядування обумовлюються першочерговими, середньостроковими та перспективними завданнями трансформа-

ції і повинні бути синхронізовані з етапами впровадження адміністративно-територіальної реформи.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін 2008–2009 роки):

- розроблення та затвердження концепції;
- розроблення змін до законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації в частині розмежування компетенції місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- ухвалення закону про асоціації органів місцевого самоврядування.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (2009–2010):

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- впровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- прийняття закону України про вибори до місцевих рад та проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громад у районних радах та районів у обласних;
- внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів та вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- прийняття нового закону про місцеві референдуми;
- створення умов для підтримки формування економічно спроможних і самодостатніх територіальних громад;
- внесення змін до бюджетного, податкового, тендерного та іншого галузевого законодавства;
- прийняття нової редакції закону України «Про столицю України місто-герой Київ», прийняття окремого закону про місто з особливим статусом Севастополь, в частині забезпечення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- удосконалення законодавства в частині організаційно-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації службовців, сертифікації якості управління виконавчих органів місцевого самоврядування;
- проведення сертифікації адміністративних послуг, які надаються місцевими органами виконавчої влади.

Третій етап – впровадження реформи (2010):

- проведення виборів до рад новостворених громад;
- передача повноважень новоутвореним радам громад від сільських, селищних міських рад, місцевих органів виконавчої влади відповідно до закону;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2011–2014):

- внесення необхідних змін до Конституції України, що створюють конституційну основу для утворення виконавчих органів обласних та районних рад та розмежування повноважень між цими органами та місцевими державними адміністраціями;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

3. Шляхи і засоби розв’язання проблеми

3.1. Принципи реформування

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції та законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись на основі таких принципів:

- законності та верховенства права;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- правовій, організаційній та фінансовій самостійності місцевого самоврядування;
- підзвітності і підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- субсидіарності.

3.2. Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування

Місьцеве самоврядування базового та районного рівня має будуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією реформування адміністративно-територіального устрою України.

3.3. Принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади

Одним із найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Повноваження до органів місцевого самоврядування передаються державою, якщо:

- повноваження не стосується забезпечення конституційного ладу держави, цілісності і суверенітету, безпеки та зовнішньої політики;
- потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною;
- на відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;
- повноваження, що передаються, стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг;
- вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження;
- органи місцевого самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики щодо переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості;
- забезпечено ефективний зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням у вигляді встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації;
- забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях;
- забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;
- створена адекватна система зовнішнього контролю з боку громадськості.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування здійснюється шляхом прийняття відповідних законів України.

Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності, в тому числі політичної, за прийняті рішення.

3.4. Основні напрями реформування системи органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади

Органи місцевого самоврядування утворюватимуться на таких рівнях адміністративно-територіального устрою: регіон (область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь), район, громада, райони в містах Києві та Севастополі.

В Автономній Республіці Крим продовжуватимуть діяти представницький орган – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, виконавчий орган – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим.

В областях, містах Києві та Севастополі органами місцевого самоврядування будуть діяти відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи.

У районах органами місцевого самоврядування діятимуть районні ради та їх виконавчі органи.

У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову).

У поселеннях, що входять до складу громади і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення.

У містах можуть створюватись органи самоорганізації населення, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

На рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя та на рівні районів діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, здійснюють виконавчу владу на відповідній території та координують діяльність територіальних органів виконавчої влади.

Повноваження місцевих державних адміністрацій різних рівнів розподіляються за принципом субсидіарності. Голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціальними процедурами. Голова обласної державної адміністрації одночасно виконує обов'язки голови районної державної адміністрації району, центром якого є місто – обласний центр.

3.5. Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади

Система організації місцевих органів публічної влади на території повинна забезпечувати гармонізацію відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З цією метою територіальна організація місцевих органів виконавчої влади має забезпечувати:

- універсальність та адекватність реалізації державної політики;
- певний рівень самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- ефективний контроль за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади з боку центральних органів виконавчої влади та громадськості;
- ефективний контроль за законністю здійснення повноважень органами місцевого самоврядування.

3.6. Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування

3.6.1. Комунальна власність

Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, в тому числі земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), а також об'єкти їх спільної власності,

Повинно бути завершено розмежування комунальної та державної власності, в тому числі відповідне розмежування земель. Первинним носієм права комунальної власності є територіальна громада. Розмежування власності здійснюється відповідно до визначених за рівнями публічної влади повноважень.

Територіальним спільнотам районів і областей має бути надане право власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій.

Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність та відповідні земельні ділянки для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності з відповідними земельними ділянками у власність іншому суб'єкту комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку.

Має бути вдосконалено порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

3.6.2. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової самостійності потребує вдосконалення законодавства щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Зокрема:

1. Має бути забезпечено відповідність рівня фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їхнім повноваженням, визначеним законодавством.

2. У частині делегованих державою повноважень мають встановлюватися чіткі стандарти надання послуг, уніфіковані по всій країні. Обсяг трансфертів з державного бюджету має забезпечувати дотримання цих стандартів. Для цього має бути створено уніфіковані методики та критерії оцінки забезпечення виконання соціальних стандартів.

3. У частині власних повноважень держава встановлює загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання публічних послуг.

4. Для забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих повноважень за органами місцевого самоврядування необхідно закріплювати ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. При цьому вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими. Має бути забезпечена така схема фінансової допомоги з боку держави на виконання делегованих повноважень, яка б дозволяла заохочувати ініціативу місцевих рад до збільшення їх надходжень.

5. Для забезпечення власних повноважень необхідно застосовувати фінансові ресурси, які за своєю природою закріплені за конкретною територією сплати яких важко уникнути, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування мають бути надані необхідні інструменти для забезпечення виконання цих повноважень у вигляді місцевих податків, права їх встановлення, регулювання ставок, адмі-

ністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів.

6. При виробленні податкової політики повинні бути витримані такі вимоги в частині надання пільг в оподаткуванні:

- не можна вирішувати соціальні питання фіскальними інструментами – це прерогатива соціальних програм у видатковій частині бюджету;
- **не можна надавати пільги виходячи з особливостей платника податків; вказані пільги можуть стосуватись лише об'єкта оподаткування;**

- пільги по податках можуть надаватись органом влади лише того рівня, до бюджету якого зараховуються такі податки.

7. Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами.

8. Трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів.

Розрахунок трансфертів повинен проходити прозоро, гласно, із проведенням консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації.

Процедури надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання.

9. Для здійснення видаткових повноважень інвестиційного характеру органи місцевого самоврядування мають отримати доступ до ринку запозичень. При цьому участь держави має контрольний характер.

10. Адміністрування місцевих податків та зборів має здійснюватись органами місцевого самоврядування з передачею їм відповідних функцій від ДПА.

11. Місцеві ради повинні мати можливість використовувати інструменти зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами.

12. Має бути запроваджено можливість середньострокового планування та затвердження бюджетів, у першу чергу щодо бюджету розвитку. При цьому необхідно забезпечити правоприменність прийнятих у попередні роки рішень щодо довгострокових та середньострокових програм. При плануванні місцевих бюджетів доцільно використовувати програмно-цільовий метод.

13. Тендерні процедури повинні бути проведені синхронізованими з етапами бюджетного процесу.

3.7. Інструменти реформування

Інструментами забезпечення реформування місцевого самоврядування є:

- інституційні – організація взаємодії органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських структур під час розроблення засад реформування місцевого самоврядування та здійснення реформи;
- економічні – вдосконалення бюджетного процесу, податкових та міжбюджетних відносин, сприяння розвитку комунальної власності та інших складових матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;
- кадрові – здійснення заходів, спрямованих на професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування, сприяння підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та відповідне матеріальне стимулювання;
- інформаційно-просвітницькі – створення єдиного інформаційного простору органів місцевого самоврядування, забезпечення доступу громадян до інформації про рішення та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення інформаційної кампанії щодо завдань, процесу здійснення та результатів реформи місцевого самоврядування в Україні;
- правові – передбачають моніторинг дії та своєчасне внесення змін до Конституції України та нормативно-правових актів, що забезпечують функціонування місцевого самоврядування.

3.8. Законодавче забезпечення

Законодавче забезпечення реформування місцевого самоврядування повинно мати комплексний характер і виходити з ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку на таких рівнях законодавчого забезпечення.

Перший – конституційно-правовий. Для системної реформи місцевого самоврядування має бути здійснено тлумачення окремих статей чинної Конституції та внесення до неї необхідних змін.

Другий – законодавчо-спеціалізований. Мають бути внесені зміни до законодавства про місцеве самоврядування, про організацію виконавчої влади, прийнято нормативно-правові акти про систему консультацій держави та самоврядування через асоціації місцевого самоврядування, які впливають із цієї Концепції.

Третій – законодавчо-галузевий, який пов'язаний із внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Такий комплексний характер законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування разом із впровадженням нової державної регіональної політики та оптимізації адміністративно-територіального устрою дозволить провести структурні реформи, необхідні для України.

Має бути удосконалено законодавство про місцеві вибори. Воно повинно забезпечувати дієве представництво членів територіальних громад. Пропорційна виборча система із закритими партійними списками має бути замінена або пропорційною виборчою системою із відкритими виборчими списками, або мажоритарною виборчою системою. Обрання голів територіальних громад повинно відбуватись на основі абсолютної більшості голосів. На регіональному та субрегіональному рівнях виборча система повинна відповідати вимогам Конституції України і забезпечувати представництво суб'єктів формування цих органів.

Реформування місцевого самоврядування потребує зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Очікувані результати реалізації реформи

1) належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності;

2) ефективна та стабільна система функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції;

3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

4) організаційна та фінансова самостійність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів;

5) розширене надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

- 6) формування дієвих місцевих бюджетів;
- 7) створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;
- 8) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

5. Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. Переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, в першу чергу створених на базі міст районного значення, селищ, а також виконавчих органів районної ланки місцевого самоврядування.

На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи та відповідні кошти. Кошти також передбачатимуться на етапі розроблення законопроектів.

Конкретні обсяги ресурсів, необхідних для впровадження реформи можуть бути визначені під час розроблення заходів щодо її реалізації на місцевому рівні.

6. Джерела фінансування

Фінансування проведення реформи здійснюватиметься з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством.

Народний депутат

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування

Верховна Рада України **постановляє:**

I. Затвердити Концепцію реформи місцевого самоврядування (додається).

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України на основі затвердженої Концепції реформи місцевого самоврядування:

протягом шести місяців внести до Верховної Ради України законопроекти, необхідні для реалізації положень Концепції, зокрема нові редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», зміни до Бюджетного кодексу України, до Земельного кодексу України.

Президент України

В. ЮЩЕНКО

м. Київ, «___» _____ 2009 року

N

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

До проекту Постанови Верховної Ради України Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування

1) Обґрунтування необхідності схвалення проекту Концепції, цілей, завдань і основних її положень та місця в системі законодавства

Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів суспільно-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Нинішня система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа перестали відповідати сучасним вимогам. Вони потребують серйозних реформувань і змін, в тому числі для приведення їх у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування базового та районного рівня повинно будуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією реформи адміністративно-територіального устрою України та Концепцією реформи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування повинні формуватися за виборчою системою, що забезпечує максимальне представництво відповідних місцевих інтересів.

Одним з найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Система організації влади на території повинна забезпечувати гармонізацію відносин та співпрацю між органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Рівень децентралізації влади повинен забезпечувати, поряд зі свободою органів місцевого самоврядування, здатність приймати рішення у межах їхніх повноважень, їх адекватну політичну та іншу відповідальність за прийняті рішення.

Передача повноважень місцевому самоврядуванню повинна здійснюватися з дотриманням ряду умов, зокрема готовності та спроможності органів місцевого самоврядування виконувати ці повноваження; універсальності, стандартизації публічних послуг; наявності формалізованих індикаторів оцінки якості надання послуг; наявності методології обрахунку вартості на-

дання послуг, системи консультацій між місцевим самоврядуванням і державою та державних органів контролю за виконанням вказаних повноважень (рекомендовані головні повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць наведено в додатку 1 до Пояснювальної записки).

Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути відокремлене майно, що використовується для виконання закріплених за кожним з рівнів місцевого самоврядування функцій. Потрібно завершити розмежування комунальної та державної власності, в тому числі відповідне розмежування земель. Передача майна між рівнями публічної влади повинна відбуватись безоплатно відповідно до повноважень, визначених законом чи за відповідним органом публічної влади.

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової самостійності потребує вдосконалення законодавства щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Місцеві бюджети повинні формуватися на основі вагомих надходжень від місцевих податків на землю, а в перспективі і на нерухоме майно.

Істотні джерела наповнення мають бути закріплені за бюджетами розвитку громад. Слід забезпечити стабільність наповнення джерел, у першу чергу через створення фондів розвитку.

Бюджетний процес повинен передбачати довгострокове планування принаймні щодо видатків розвитку.

Дотаційність місцевих бюджетів повинна бути невисокою для того, щоб стимулювати місцеві органи влади до нарощування дохідної частини бюджетів.

Запровадження реформи місцевого самоврядування за цією Концепцією є оптимальним, оскільки при цьому забезпечується:

1) належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності;

2) ефективна та стабільна система функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції;

3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

4) організаційна та фінансова самостійність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів;

5) надання більшості адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

6) формування дієвих місцевих бюджетів;

7) створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;

8) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

Пропонований варіант розв'язання проблемних питань місцевого самоврядування відповідно до положень Концепції реформи місцевого самоврядування не має регуляторного характеру.

2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття

Процеси відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалися в 1990 році з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування».

Нинішні ж риси сучасної моделі місцевого самоврядування окреслилися із закріпленням цього інституту в Конституції України 1996 року, прийняттям у 1997 році базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Невдалими були спроби прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001–2003 роках; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004-2006 роках; нарешті – сучасного конституційного процесу щодо територіальної організації влади.

Найвдалішими спробами напрацювання таких документів кінця 1990-х – початку 2000-х років стали Концепція адміністративної реформи (1998), декілька варіантів Концепції реформи публічної адміністрації. В цих розробках уперше знаходиться відображення ідеологія децентралізації державного управління та повноважень центральних органів виконавчої влади, їх деконцентрації, принцип субсидіарності. Проте дотепер згадані розробки чекають утілення в закони.

Серйозним кроком до децентралізації влади стало прийняття в 2001 році Бюджетного кодексу, який здійснив першу спробу систематизації повноважень між різними рівнями влади. Однак бюджетна реформа зупинилась на рівні району, оскільки інфраструктурна, інституційна, ресурсна недостатність рівня села, селища не дозволяє створити умови для ефективного освоєння бюджетних коштів, порівняльності та контролю за їх використанням. Стало очевидним, що без вирішення питання формування просторової основи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-територіальну реформу подальше поглиблення бюджетної реформи є безперспективним.

Під час виборчої кампанії 2006 і 2007 років кожна з політичних сил, що стали парламентськими, серед своїх цілей декларувала реформування місцевого самоврядування. Однак тоді цього здійснити не вдалося, напевне, через відсутність у політикуму цілісного стратегічного бачення трансформації місцевого самоврядування, а також політичної волі та бажання здійснювати справжню реформу.

Політична еліта є зацикленою на проведенні реформ у трикутнику: Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів. З 1991 року триває дискусія про перерозподіл повноважень у цьому трикутнику, про доцільність певної форми державного правління, й тому не доходять руки до реформи місцевого самоврядування, яке становить фундамент організації суспільства.

Реформа місцевого самоврядування потребує відповідного фінансового, економічного забезпечення. Практики вимагають, а політики визнають, що Україні конче потрібні також бюджетна та фіскальна реформи, здійснення політики фінансової децентралізації (навіть фінансового федералізму), вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, визначення чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо. Тобто сам процес реформування має бути послідовним та комплексним.

Реформа місцевого самоврядування неможлива без розроблення низки нових законів з питань місцевого самоврядування, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», «Про вибори до місцевих органів влади». Утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівні потребує оновлення конституційного регулювання системи територіальної організації влади. Су-

часні законодавчі, конституційні норми повинні ґрунтуватися на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності цього інституту публічної влади, повсюдності його юрисдикції, а також на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

Необхідно на нових методологічних засадах розробити сучасну систему законодавства про місцеве самоврядування як автономний інститут публічної влади, який має функціонувати на первинному, субрегіональному і регіональному рівнях територіальної організації влади з урахуванням змін, котрі доцільно внести до виборчого законодавства.

Чинне законодавство щодо місцевого самоврядування переважно регулює питання організації та діяльності його органів або окремих інститутів. Нові закони мають бути цілісними, комплексними, спрямованими на розвиток, створювати умови й можливості подальшої кодифікації.

Серед інших труднощів складнощів реформи можна назвати кадровий, науковий, інформаційний, інституційний тощо.

Реформоване місцеве самоврядування має ґрунтуватися на новій територіальній основі, сформованій в ході адміністративно-територіальної реформи. Щодо підходів до трансформації місцевого самоврядування різні політичні сили мають власну позицію.

Ухваленням стратегічного концептуального документа, спрямованого на вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування можна підійти до напрямку вирішення зазначеної проблеми. Дана пропозиція передбачає проведення реформи місцевого самоврядування у комплексі із реформою адміністративно-територіального устрою. Основою реалізації даного варіанта є ідея формування економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування одразу на новій територіальній основі. Така формула створює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ врядування.

З огляду на нинішні реалії потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу – адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти.

Така громада отримає нові ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на збільшені прилеглі землі та істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Це дасть можливість забезпечити надання громадянам якісних послуг на найнижчому рівні.

Послідовність децентралізації влади пропонується такою. На першому етапі передбачається формування громади та посилення її повноважень і ресурсного забезпечення. Одночасно необхідно створити районний рівень, як базовий для місцевих державних адміністрацій. Створення на цьому рівні органів самоврядування на першому етапі недоцільне. По-перше, одночасне формування двох рівнів самоврядування за традиції правового нігілізму вимагатиме великих інтелектуальних, ресурсних та інформаційних зусиль держави для подолання нездорової конкуренції між цими рівнями. По-друге, створення районного рівня самоврядування передбачає передачу цьому рівню деяких повноважень від міст обласного значення, зокрема стаціонарної медичної допомоги, що може мати наслідком зниження якості цих послуг на початковому етапі та несприйняття цієї ідеї міськими головами та мешканцями міст, особливо великих. По-третє, неадекватна виборча система не сприяє формуванню якісного депутатського корпусу особливо на регіональному та субрегіональному рівнях. І нарешті, формування самоврядування на новоствореному рівні без змін Конституції в частині створення виконавчих органів компрометуватиме ідеологію реформи місцевого самоврядування.

Тимчасово, до створення місцевого самоврядування на районному рівні повноваження, віднесені Концепцією до цього рівня, будуть виконуватись рівнем громади за механізмом переадресації видатків, передбаченим статтею 93 Бюджетного кодексу. Ця практика добре відпрацьована і не викликає великих нарікань. Однак на першому етапі впровадження реформи потрібна відповідна підготовка фахівців у новостворених громадах та вироблення методології обрахунку коштів, що передаються між громадами на виконання вказаних повноважень, а також механізму уникнення та подолання зловживань.

Оптимальним терміном між створенням громад, РДА та формуванням повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях є 3–5 років. Необхідною умовою для цього є внесення змін до Конституції України.

Логічною умовою успішного проведення децентралізації влади є серйозне реформування місцевих державних адміністрацій. Виходячи з нового змісту їх функцій, що стають насамперед наглядово-контрольними, необхідно перейти від партійного принципу призначення керівників МДА («переможець отримує все») до професійного. Це передбачає набуття головою МДА статусу кар'єрного службовця, який відповідає таким принциповим умовам, що забезпечують однаковість реалізації державної політики на всій території країни:

- спеціальний вишкіл;
- позапартійність, політична нейтральність;

- ротаційність;
- високе матеріальне стимулювання.

Виходячи з того, що левова доля повноважень МДА за принципом субсидіарності буде сконцентрована на районному рівні, причому вказані повноваження є виключними, а не делегованими, голова РДА повинен призначатися без погодження з керівництвом області. Оскільки повноваження ОДА менші, то для збереження високого статусу голови ОДА доцільно, щоб голова ОДА одночасно виконував повноваження голови РДА центрального району в області.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування повинна бути синхронізована зі змінами в адміністративно-територіальному устрої країни та змінами в територіальній організації ЦОВВ.

Найбільші ризики при запровадженні зазначеного проекту Концепції криються в небажанні окремих політичних сил реалізувати реформу місцевого самоврядування, оскільки вона зміцнить позиції цього інституту публічної влади. Потенційними труднощами можуть бути також:

- нестабільна політична ситуація для прийняття політичних рішень та прийняття змін до законодавчих актів;
- невідповідність фінансування реальній потребі в коштах.

Загрозою для ефективної реалізації реформи може стати також несвоєчасність проведення реформи адміністративно-територіального устрою.

3) Фінансово-економічне обґрунтування

Фінансування реформи здійснюватиметься за рахунок державного бюджету та інших джерел, передбачених законодавством.

Оцінка фінансових ресурсів, необхідних для виконання Концепції, залежатиме від реалізації конкретних її положень, зокрема від підготовки необхідних законопроектів та своєчасності реалізації підготовлених програм.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. Переважна більшість працівників буде працевлаштована в органах управління громад, в першу чергу створених на базі міст районного значення, селищ, а також виконавчих органів районної ланки місцевого самоврядування. Таким чином, очікується дотримання балансу штатів.

На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи, яка потребуватиме відповідних коштів. Поєднання просвітницько-агітаційних кампаній щодо цієї реформи та реформи адмініс-

тративно-територіального устрою зменшить розміри необхідних бюджетних видатків.

Крім того, потребуватиме коштів також розроблення необхідних законопроектів («Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», «Про вибори до місцевих органів влади») та іншої нормативно-правової бази, адміністрування ходу реалізації реформи.

Народний депутат України

Додаток 1
до Пояснювальної записки до
проекту Постанови Верховної
Ради України «Про схвалення
Концепції реформи місцевого
самоврядування»

Рекомендовані головні повноваження органів публічної
влади на різних рівнях адміністративно-територіальних
одиниць

Рівень громад

1) До основних повноважень органів місцевого самоврядування громади належать:

- управління – забезпечення функціонування представницького органу ради громади, виконавчого органу ради, органів самоорганізації населення;
- адміністрування місцевих податків та зборів;
- соціально-економічний розвиток громади;
- загальна освіта, дошкільна освіта, позашкільна освіта;
- охорона здоров'я – первинна та профілактична медико-санітарна допомога, швидка медична допомога, стоматологічна допомога;
- ветеринарна допомога;
- культура – заклади культури, крім тих, що віднесені до регіонального та державного рівня, культурні та мистецькі програми, підтримка народних промислів;
- сім'я, молодь, фізична культура, спорт і туризм – молодіжні програми, спортивні споруди загального користування, підтримка програм туризму;
- соціальна допомога – територіальні центри соціального обслуговування населення, програми соціальної допомоги, в тому числі забезпечення соціальним житлом;
- ведення плану освоєння території громади, генеральних планів поселень;
- містобудування та архітектура – ведення містобудівної кадастрової документації;
- будівництво, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць, площ;

- організація дорожнього руху;
- організація місцевого громадського транспорту;
- контроль у сфері експлуатації житла;
- організація надання комунальних послуг – водопостачання, водовідведення, теплопостачання, утилізація твердих побутових відходів;
- озеленення та благоустрій території, утримання кладовищ;
- програми відпочинку та рекреації;
- єдиний дозвільний офіс;
- охорона навколишнього середовища – контроль за виконанням законодавства з охорони навколишнього середовища, екологічні програми;
- землеустрій – вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації;
- лісове господарство;
- водне господарство;
- пожежна та рятувальна служби;
- забезпечення громадського порядку;
- управління комунальним майном громади;
- дорадчі служби сільського господарства;
- ведення реєстру виборців;
- ведення місцевого архіву;
- інші питання місцевого значення, що не належать до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування інших рівнів адміністративно-територіального устрою.

2) До головних повноважень старости належать:

- моніторинг виконання завдань соціально-економічного розвитку громади на відповідній території;
- первинний документообіг – допомога мешканцям у підготовці документів та їх передачі до органів праці та соціального захисту населення;
- моніторинг благоустрою, забудови території, захист навколишнього середовища у відповідності до законодавства;
- нагляд за дотриманням громадського порядку, запобігання правопорушенням, звернення до компетентних органів для прийняття рішень по суті;
- підготовка пропозицій щодо кошторису видатків, що здійснюються на території поселення;

- координація виконання бюджетних програм та діяльності бюджетних установ – розпорядників коштів бюджету громади на території поселення;
- підготовка пропозицій до генерального плану поселення;
- підготовка пропозицій до плану освоєння території громади;
- управління комунальним майном, що розміщене на території поселення, відповідно до рішення ради громади;
- організація громадських робіт;
- здійснення мирових функцій у питаннях побутових спорів;
- прийняття управлінських рішень у межах, визначених законом, положенням та радою громади, компетенції.

3) До головних функцій ради старост належать:

- попереднє погодження земельних питань перед розглядом їх на сесії ради громади;
- попереднє погодження бюджету перед розглядом його на сесії ради;
- попереднє погодження питань, що стосуються соціально-економічного розвитку громади, перед розглядом їх на сесії ради громади.

4) На території громади розміщуються підрозділи (відокремлені робочі місця) органів виконавчої влади, що здійснюють такі повноваження:

- охорона правопорядку (служба дільничної міліції);
- казначейське обслуговування бюджету громади;
- санітарно-епідеміологічний контроль;
- соціальний захист населення;
- реєстрація прав власності;
- реєстрація актів громадського стану;
- цивільний захист населення.

5) Громада може виконувати завдання з повноважень органів самоврядування іншої громади на підставі угод з передачею відповідних коштів.

Рівень району

1) До основних повноважень органів місцевого самоврядування району належать:

- освіта – методичне забезпечення, школи-інтернати широкого профілю;

- охорона здоров'я – стаціонарна медична допомога, спеціалізована стоматологічна допомога;
- спорт – дитячо-юнацькі спортивні школи;
- соціальна допомога – будинки-інтернати для осіб похилого віку;
- культура – методичне забезпечення, культурні заходи;
- управління об'єктами спільної власності громад, переданих до району;
- дорадчі служби сільського господарства – методологічне забезпечення.

2) До повноважень районних державних адміністрацій належать:

До власних повноважень РДА належать:

- державні програми соціального захисту населення;
- ведення земельного кадастру;
- ведення містобудівного кадастру;
- боротьба з безробіттям та активізація місцевого ринку праці;
- охорона прав споживачів;
- служба у справах неповнолітніх;
- заходи з цивільної оборони та надзвичайних ситуацій;
- ведення державного архіву (в тому числі трудових справ).

До контрольних повноважень РДА належать:

- нагляд за конституційністю та законністю актів органів місцевого самоврядування громад та районів;
- інспекція шкіл;
- водне господарство і рибальство – інспекція;
- лісове господарство – інспекція;
- інспекція охорони природи та навколишнього середовища;
- архітектурно-будівельна інспекція;
- сільськогосподарська інспекція;
- контроль за веденням реєстру виборців;
- інспекція за використанням земельних ресурсів;
- інспекція доріг місцевого значення.

До координаційних повноважень РДА належать:

Координація діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ, що не входять до структури РДА;

- МВС;
- МНС;
- взаємодія з органами, що відносяться до інших гілок влади, – суд, прокуратура, СБУ.

Рівень регіону

1) До основних повноважень органів місцевого самоврядування регіону належать:

- соціально економічний розвиток – планування та інвестиційний розвиток території регіону, реалізація програм міжрегіональної кооперації та заходів з просторового розвитку;
- територіальне планування регіону;
- освіта – професійно-технічна освіта, школи-інтернати спеціального профілю;
- охорона здоров'я – спеціалізована медична допомога;
- культура – філармонії, театри, музейна справа, охорона культурної спадщини;
- спорт – спеціалізовані дитячо-юнацькі спортивні школи;
- надання пропозицій щодо змін цільового призначення земель;
- будівництво, ремонт та утримання доріг регіонального значення;
- меліорація;
- утилізація небезпечних відходів.

2) До головних повноважень обласних державних адміністрацій належать:

До власних повноважень ОДА належать:

- реалізація державної регіональної політики;
- надання дозволу на зміну цільового призначення землі (крім земель в 20-кілометровій зоні від меж забудови поселень – центрів регіонів та міст з населенням понад 200 тис. осіб, де рішення приймаються Кабінетом Міністрів);
- затвердження зміни меж поселень;
- створення умов економічного розвитку, в тому числі ринку зайнятості;
- забезпечення охорони навколишнього середовища, національні парки, заповідники, заказники;
- забезпечення протипаводкових заходів;
- ведення земельного кадастру регіону;
- заходи з цивільної оборони та надзвичайних ситуацій;
- притулки для неповнолітніх;
- мобілізаційні програми;

- питання національних меншин, міграції та релігії.

До контрольних повноважень ОДА належать:

- нагляд за конституційністю та законністю актів органів місцевого самоврядування регіону;
- інспекція лікарень;
- інспекція охорони навколишнього середовища;
- інспекція доріг регіонального значення.

До координаційних повноважень ОДА належать:

Координація діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ, що не входять у структуру ОДА:

- МВС;
- МНС;
- оборони;
- взаємодія з органами, що відносяться до інших гілок влади – суд, прокуратура, СБУ.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
--------------------	---

РОЗДІЛ І РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

<i>Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України</i>	6
-----------------------------------------------------------------------------------	---

<i>ПРОЕКТ ЗАКОН УКРАЇНИ «Про затвердження Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України»</i>	17
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА До проекту Закону України «Про Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою»</i>	18
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>ПРОЕКТ ЗАКОН УКРАЇНИ «Про адміністративно-територіальний устрій України»</i>	22
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА До проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»</i>	42
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

РОЗДІЛ ІІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<i>ПРОЕКТ Концепція реформи місцевого самоврядування</i>	50
----------------------------------------------------------------	----

<i>ПРОЕКТ ЗАКОН УКРАЇНИ «Про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування»</i>	64
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА До проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування»</i>	65
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Додаток 1 до Пояснювальної записки до проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування»</i>	73
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Інформаційне видання

***Реформування територіального устрою
та місцевого самоврядування в Україні:
проекти нормативно-правових актів***

*Упорядник: Врублевський Олександр Станіславович
Редактор: Пакулько Валентина Володимирівна*

Інститут громадянського суспільства
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21
тел./факс: 529-73-94
ел. пошта: csi@csi.org.ua
Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Підписано до друку з оригінал-макету 15.09.09 р.

Формат 60x84/16. Гарнітура OfficinaSerifC. Папір офсетний.

Умовн.-друк. арк. 4,65 Обл.-вид. арк. 3,43 Наклад 500 прим.
