



Об'єднання громад

Галузевий е-дайджест проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС)

Січень 2017



Новини

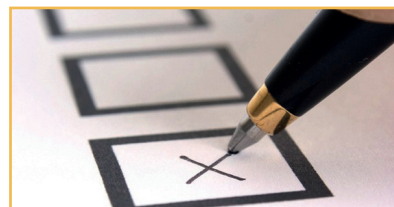
Створення об'єднаних територіальних громад: процес триває

Постановою ЦВК від 24 січня 2017 року № 6 призначено перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів на неділю - 30 квітня 2017 року. Перші місцеві вибори призначено у 40 об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) 15 областей України, а саме: у Вінницькій – 3, Волинській – 5, Донецькій – 1, Закарпатській – 2, Запорізькій – 8, Івано-Франківській – 1, Львівській – 3, Миколаївській – 1, Одеській – 1, Полтавській – 2, Рівненській – 1, Сумській – 4, Херсонській – 2, Черкаській – 3, Чернігівській – 3.

Зауважимо, що перші вибори призначено у Бокіймівській сільській ОТГ Рівненської області, Олешанській сільській ОТГ Івано-Франківської області та Ротмістрівська сільській ОТГ Черкаської області, де вибори не було призначено у 2016 році у зв'язку із проведенням позачергових виборів голів сільських, селищних, міських рад, які увійшли до складу цих ОТГ. Таким чином, після 30 квітня 2017 року в Україні буде діяти 406 об'єднаних територіальних громад.

Разом з тим, постановою ЦВК від 24 січня 2017 року № 7 відмовлено у призначенні перших виборів депутатів Березанської міської ради об'єднаної територіальної громади та Березанського міського голови (Київська область) у зв'язку із необхідністю зміни меж міста обласного значення Березань та Баришівського району Київської області.

Отже, наразі ЦВК відмовлено 34 об'єднаним територіальним громадам у призначенні перших виборів через необхідність зміни меж суміжних районів та/або міст обласного значення, на території яких утворені ОТГ.'



Новини міжнародного досвіду

Досвід адміністративно - територіального реформування Франції та Іспанії

Адміністративно-територіальне реформування Франції

Адміністративно-територіальне реформування Франції відбувалось у 1980-х рр., і було орієнтоване на послаблення історичної централізації в системі стосунків між територіальними самоврядними колективами і органами центральної влади, що мало забезпечити оптимізацію



адміністрування на місцях та зробити більш ефективною адміністративно-територіальну систему, яка не зазнавала істотних змін з часів Французької Революції і правління Наполеона I. Складовими частинами адміністративно-територіальної системи Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон, однак кантон і округ не мають власних адміністративних органів і виступають в якості територіальних меж для функціонування певних державних установ.

У результаті реформування адміністративно-територіальної системи у Франції існують наступні види територіальних самоврядних колективів: регіон, департамент, комуна.

Регіон як адміністративно-територіальна одиниця отримує існуючі на сьогоднішній день повноваження в 1982 р. після прийняття закону про децентралізацію, і стає головним суб'єктом реалізації важливих соціально-економічних програм розвитку, основними завданнями якого є забезпечення економічного розвитку, впровадження програм в сфері охорони здоров'я, розвиток території і реалізація інфраструктурних проектів. На сьогоднішній день у Франції нараховується 27 регіонів (5 з яких знаходяться на заморських територіях). Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, вибори до якої відбуваються по департаментам на основі пропорційної виборчої системи з 5 % бар'єром, де кожен департамент отримує кількість представників пропорційно до кількості населення, але не менше трьох.

У результаті реформи 1982 року функції виконавчої влади в регіоні отримує голова регіональної ради (раніше ці функції виконував префект регіону, який назначався з центру). Представником центральної влади в регіоні є регіональний комісар Республіки, який виконує функції контролю щодо відповідності прийнятих рішень регіоном чинному законодавству Франції, і, в разі порушень законодавства Франції, має право звертатися до судових адміністрацій з вимогою відмінити прийняте регіональною радою рішення. Окрім функції контролю, регіональний комісар Республіки реалізовує соціально-економічну програму Уряду в регіоні. Істотною особливістю реформи адміністративно-територіальної системи Франції є надання регіону повноважень щодо самостійного налагодження співпраці з аналогічними регіонами інших держав.

Департамент виконує координаційні функції щодо діяльності комун і наділений повноваженнями розподіляти фінансові субсидії між комунами. В результаті реформи було значно розширено повноваження департаменту. Представницьким органом департаменту є генеральна рада, членами якої є генеральні радники, які обираються за мажоритарною системою в два тури, виборчим округом є кантон. Генеральні радники обираються на 6 років, кожні 3 роки оновлюється половина складу ради. Виконавчу владу в регіоні представляє голова генеральної ради (до адміністративно-територіальної реформи ці повноваження були покладені на префекта департаменту). Функції представника Уряду і контроль за законністю ухвалених департаментом рішень покладені на префекта департаменту, який керує діяльністю всіх органів центральної влади в департаменті. Префекту підпорядковуються супрефекти, які працюють в округах, що не мають органів самоврядування.

Комуна – базова одиниця адміністративно-територіальної системи Франції. Представницьким органом комуни є муніципальна рада, членами якої є муніципальні радники, що обираються на 6 років. Оскільки кількість населення, що проживає в різних комунах, істотно відрізняється (від декількох десятків до декількох мільйонів осіб), використовуються дві виборчі моделі, які напряду залежить від кількості мешканців комуни. Для комун з населенням до 3500 осіб використовується мажоритарна виборча система в два тури. Для комун, де проживає більше 3500, використовується змішана система в два тури, при поєднанні мажоритарної системи з принципами пропорційного представництва. Кількість муніципальних радників в муніципальній раді залежить від кількості населення що постійно проживає в комуні. В комуні, на відміну від регіону і департаменту, відсутній представник Уряду, відповідно функції представника центральної влади в комуні і представника територіального колективу виконує одна особа – мер комуни, який обирається муніципальною радою з власного складу. Наявність широких повноважень в комуні компенсується суворим контролем зі сторони центральної влади за її діяльністю. Зокрема, прийняте комуною рішення може бути відмінене префектом департаменту чи супрефектом, якщо, на їхню думку, дане рішення не відповідає чинному законодавству Франції. Також існує можливість дострокового припинення повноваження муніципальної ради за наявності необхідних умов, які визначає законодавство. Але при проведенні адміністративно-територіальної реформи так і не було переглянуто кордони комун, які істотно відрізняються, що неминує ставить у фінансову залежність від департаментів дотаційні комуни, що через свою невелику чисельність або незначний бюджет неспроможні реалізувати в повній мірі

покладені на них повноваження перед мешканцями комуни. Окрім цього, при проведенні реформи так і не вдалося реалізувати (на чому постійно наголошувалося) механізм співпраці та кооперації між різними комунами, що мало би забезпечити більшу фінансову незалежність комуни від департаменту. Таким чином, реалізована адміністративно-територіальна реформа проходила, головним чином, на рівні регіонів та департаментів, але вона, фактично, істотно не змінила положення комун.

Адміністративно-територіальне реформування Іспанії

Головні принципи адміністративно-територіального устрою Іспанії закріплено в Конституції 1978 р., яка наділяє провінції правом створювати автономні спільноти – основну адміністративно-територіальну одиницю Іспанії. Можна виділити такі основні передумови, що викликали необхідність проводити адміністративно-територіальну реформу в Іспанії: зростання сепаратистських настроїв в регіонах та наділення регіонів більш широкими повноваженнями в процесі демократизації Іспанії.



Територіальна організація Іспанії складається з муніципалітетів, провінцій, регіональних автономних об'єднань. Кожен елемент адміністративно-територіальної системи Іспанії наділений автономією.

Початковою територіальною одиницею Іспанії є муніципалітет, яким керує муніципальна рада. Члени муніципальної ради (радники) обираються мешканцями муніципалітету. Головою виконавчого органу муніципалітету є алькальд, який обирається або мешканцями муніципалітету, або членами муніципальної ради.

Муніципалітети утворюють провінцію, а їх кордони можуть змінюватися лише рішенням Генеральних кортесів (двопалатний парламент Іспанії). Представницьким органом провінції є збори представників.

Конституція Іспанії надає можливість провінціям, які мають спільні кордони, історичні, культурні і економічні особливості утворювати автономні Спільноти. На території Іспанії існує адміністративна і національно-територіальна автономії. На сьогоднішній день в Іспанії нараховується 17 автономних областей.

Адміністративна автономія утворюється з ініціативи рад провінцій, що прагнуть об'єднатися, і 2/3 рад муніципалітетів кожної провінції, яка прагне ввійти в автономію. Наступним етапом є розробка проекту статуту автономії, який розробляє Установча Асамблея, до складу якої входять депутати провінційних рад, депутати та сенатори, що обрані до Кортесів від відповідних провінцій, які і повинні внести завершений проект статуту автономії на розгляд Кортесів в якості законопроекту. В разі ухвалення Кортесами позитивного рішення про утворення нової автономної Спільноти, ухвалений законодавчий акт стає частиною іспанського законодавства і основним правовим актом автономії. В разі ухвалення негативного рішення відносно утворення автономії петиція може бути повторно представлена до Кортесів не раніше ніж через п'ять років.

Національно-територіальна автономія утворюється з ініціативи рад провінцій, що прагнуть об'єднатися, і 3/4 рад муніципалітетів кожної провінції, яка виявила бажання ввійти в автономію. Після чого ініціативу має підтримати переважна більшість населення даних провінцій на референдумі. Наступним етапом є розробка проекту статуту автономії, який розробляє Установча Асамблея, до складу якої входять депутати провінційних рад, депутати та сенатори, що обрані до Кортесів від відповідних провінцій, після чого даний проект доопрацьовується в спеціальній комісії Конгресу (нижня палата). Остаточний варіант проекту статуту виноситься на референдум в провінціях, що прагнуть організувати національно-територіальну автономію. В разі підтримки проекту автономії більшістю населення на референдумі проект мають підтримати дві палати Кортесів.

Головним представницьким органом автономії є парламент, який наділений законодавчою владою в автономії. Виборчим округом при проведенні виборів до парламенту є провінція в складі автономної Спільноти, склад парламенту обирається терміном на 4 роки. Основними функціями парламенту є ухвалення законів в економічній, соціальній, культурній сферах, ухвалення бюджету автономії. Парламент призначає сенаторів, які представляють автономну область в Сенаті Генеральних кортесів. Виконавча влада в автономії належить уряду, який складається з радників. Уряд очолює голова, який обирається парламентом зі складу членів парламенту автономної області на 4 роки, кандидатура голови уряду автономної області

остаточно затверджується декретом Короля Іспанії. Основними функціями уряду автономної області є розробка і реалізація програм економічного, соціального та культурного розвитку регіону, реалізація різноманітних інфраструктурних проектів в автономії. Уряд наділений правом вносити законопроекти до парламенту автономної області.

Особливу роль у співвідношенні повноважень між автономними Спільнотами та органами центральної влади відіграє Конституційний Суд Іспанії, який виступає в якості арбітра в суперечливих питаннях щодо розподілу повноважень. Окрім цього, Конституція Іспанії наділяє автономні спільноти правом звертатися до Конституційного Суду з вимогою відмінити рішення центральних органів влади, якщо воно порушує законодавство автономної Спільноти.



Коментарі експертів

Геннадій Зубко: «Основне завдання децентралізації в 2017-му - секторальне просування реформи»

Реформа децентралізації була і залишається пріоритетною у 2017 році. Основне завдання в цьому році - секторальне просування реформи – в освіті, медицині, системі надання адміністративних послуг, земельних відносинах, дорожній інфраструктурі, сфері планування територій. Про це заявив Віце-прем'єр-міністр - Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадій Зубко на нараді з питань децентралізації під головуванням Президента України Петра Порошенка в Одесі участю представників ОТГ, голів ОДА всіх південних областей .

«Ключовими залишаються питання наповнення місцевих бюджетів, ефективне їх використання, в тому числі в частині освоєння виділених субвенцій для розвитку інфраструктури ОТГ і коштів Державного фонду регіонального розвитку. Маємо максимально координувати зусилля по всій вертикалі влади, починаючи з центральної і до обласних, і районних адміністрацій, місцевого самоврядування, а також - голів ОТГ», - зазначив Геннадій Зубко. Він додав, що «державна допомога громадам, яких вже 366, у 2017 році становитиме: субвенція для ОТГ – 1,5 млрд. грн., ДФРР – 3,5 млрд. грн., державна підтримка соціально-економічного розвитку громад – 4 млрд. гривень».



Законодавство

Урядовий комітет схвалив проекти змін до перспективних планів формування територій громад

19 січня 2017 року на засіданні Урядового комітету з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку схвалено проекти розпоряджень, підготовлені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, якими пропонується внести зміни до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 року № 899 та № 901, а також від 8 вересня 2015 року № 1029.

Схваленими проектами актів затверджуються зміни до Перспективних планів формування територій громад Донецької, Житомирської та Чернігівської областей, зокрема, змінюються назви окремих об'єднаних територіальних громад у зв'язку із декомунізацією та уточнюється склад деяких об'єднаних територіальних громад.

Крім того, перспективні плани доповнюються новими об'єднаними територіальними громадами.

Зазначені зміни сприятимуть формуванню спроможних об'єднаних територіальних громад у Донецькій, Житомирській та Чернігівській областях.



? Чи можуть об'єднані територіальні громади (ОТГ) утворювати структурний підрозділ з питань ведення Державного реєстру виборців?

! Відповідно до статті 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців» органом ведення Реєстру є:

- 1) у районі, районі в місті Києві, місті Севастополі - відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної у місті державної адміністрації;
- 2) у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу - відповідний виконавчий орган міської ради;
- 3) у районі в місті обласного значення з районним поділом - відповідний виконавчий орган районної у місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного у районі виконавчого органу міської ради.

Таким чином, структурний підрозділ з питань ведення Державного реєстру виборців може бути утворений лише у міській ОТГ, адміністративним центром якої є місто обласного значення. Наприклад, такий підрозділ утворено у Лиманській міській ОТГ. В інших ОТГ підстави для утворення вказаних структурних підрозділів відсутні.

? Чи може в.о. старости села бути затверджений заступником селищного голови?

! Ні, не може.

Відповідно до частини третьої статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Частиною сьомою вказаної статті передбачено, на осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови.

Слід зазначити, що частиною четвертою статті 12 зазначеного Закону встановлено, що сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.