МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

ЯКІ ОСНОВНІ ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ НЕОБХІДНІ В ПРОЦЕСІ РОЗРОБЛЕННЯ ТА СХВАЛЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСНОВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ НЕОБХІДНО:

- Розпорядженням голови обласної державної адміністрації створити Робочу групу з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад та затвердити її склад на чолі з головою облдержадміністрації, до складу якої рекомендується ввести: голову обласної ради або його заступника (за згодою); головного архітектора області; керівників структурних підрозділів з питань фінансів, економіки ОДА; керівника управління юстиції в області; представників регіональних відділень всеукраїнських та місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування; експертів; представників місцевих наукових установ, громадських організацій, інших осіб.
- Визначити заступника голови ОДА, відповідального за координацію реалізації заходів з проведення реформ.
- Створити регіональні центри підтримки - Офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади;
- ОДА вирішити питання про виділення придатних приміщень (за стандартними нормами не менше як для п'яти робочих місць) під Офіс реформ, забезпечивши його необхідним технічним обладнанням, зокрема, з можливістю проведення відео-конференцій.
- Подати Мінрегіону кандидатури керівника Офісу та інших співробітників. Зазначені кандидатури повинні відповідати певним критеріям, зокрема: мати достатній досвід роботи на керівних посадах в органах місцевого самоврядування чи місцевих державних адміністрацій; володіти достатніми знаннями, поділяти положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, іншого законодавства з питань регіонального розвитку.
- Розмістити на сайтах ОДА, облради інформацію про Офіс, його адресу, контактні телефони.
- ОДА забезпечити технічним оснащенням Офіс.

РОБОЧІЙ ГРУПІ ЗА СПРИЯННЯ ОФІСУ:

- Розробити проекти Перспективних планів районів, провести консультації щодо проекту Перспективного плану у відповідних районах та містах обласного значення;
- Обговорити проект Перспективного плану в постійних комісіях обласної ради;
- Обговорити проект Перспективного плану на засіданні Президії обласної ради з участю відповідних народних депутатів України;
- Підготувати для внесення головою ОДА проекту Перспективного плану на розгляд обласної ради.
- Розробити та забезпечити реалізацію регіонального медіа плану щодо роз'яснення змісту реформи місцевого самоврядування та децентралізації
- Забезпечити розповсюдження інформаційно-аналітичних матеріалів серед визначених груп (органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, громадських організацій,

НА РІВНІ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЄ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ, АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ, РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІНРЕГІОНУ:

- Надати рекомендації щодо структури офісу, функцій, порядку взаємодії з органами влади, інше.
- Провести навчання персоналу офісу.
- Провести презентацію Центрального Офісу, розмістити на веб-сайті Мінрегіону інформацію про Центральний та регіональні Офіси, їхні адреси, контактні телефони.
- Сприяти формуванню регіональних та місцевих груп підтримки реформ з числа експертів, громадських діячів, депутатів, сільських, селищних, міських голів.
- Провести серію нарад-семінарів для представників райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування з роз'яснення змісту реформ та переваг від їх проведення (бажано в кожному районі або кущові).
- Забезпечити проведення моніторингу ходу розроблення проекту Перспективного плану.

ДЛЯ ЧОГО ПОТРІБНА МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

Методика формування спроможних територіальних громад затверджена КМУ 8 квітня 2015 року на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Методика визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад АРК, області.

У Методиці надається визначення термінам «спроможна територіальна громада», «потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади», «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади» та розкриваються значення, в яких вони вживаються.

Розкриваючи сутність поняття «спроможності» територіальних громад, йдеться про її здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства – з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це означає, що наявна інфраструктура, кадрові і фінансові можливості новоствореної адміністративно-територіальної одиниці дозволяють самостійно виконувати повноваження, визначені законом та Бюджетним кодексом як для міста обласного значення.

ДЛЯ ЧОГО ПОТРІБНА МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД? (ПРОДОВЖЕННЯ)

Ряд нових територіальних громад об'єктивно не зможуть забезпечувати на належному рівні надання вторинної медичної допомоги та спеціалізованої освіти. Передбачається, що вказані послуги будуть передані на субрегіональний рівень відповідно до постанови КМУ No333 від 1 квітня 2014 року «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади». Однак поки така передача не здійснена, слід очікувати передачу коштів з бюджетів новостворених громад до тих, де необхідна інфраструктура існує, в порядку, визначеному ст.. 93 Бюджетного кодексу України.

Під терміном «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади» слід розуміти територію навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території такої громади.

Тобто це не тільки зона доступності центру в частині надання соціальних послуг, а також зона працевлаштування значної частини мешканців новоствореної громади. При її формуванні доцільно вивчити географію щоденної міграції мешканців.

ЩО ВРАХОВУЄТЬСЯ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

У першу чергу – здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Перевага надається економічній спроможності новостворених адміністративно-територіальних одиниць.

Враховуються обсяги доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, у тому числі: сформованих відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, бюджету розвитку, базової дотації, реверсної дотації.

Важлива наявність закладів бюджетної сфери, необхідної для здійснення самоврядних функцій на базовому рівні.

За відсутності у громадах окремих підрозділів територіальних органів виконавчої влади, визначених в додатку до Методики, принаймні повинні бути приміщення для розміщення таких підрозділів. Обов'язково має бути приміщення для розміщення станції швидкої допомоги.

В частині доступності послуг слід зауважувати, що деякі послуги надаються повсякденно, інші – з певною періодичністю. Щодо перших слід віднести надання середньої освіти та первинної медичної допомоги. Тому обов'язковою умовою є наявність середньої школи та амбулаторії в зоні доступності.

ЯК ФОРМУЮТЬСЯ СПРОМОЖНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ?

1 Рада міністрів АРК, ОДА розробляє проект перспективного плану відповідно до Методики із залученням представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

2 В Раді міністрів АРК, ОДА визначається заступник голови, відповідальний за координацію виконання заходів із проведення реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації повноважень органів виконавчої влади, створюються робочі групи та регіональні центри підтримки – Офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади.

3 Проект Перспективного плану підлягає схваленню ВР АРК, обласною радою на пленарному засіданні.

4 Схвалений ВР АРК, обласною радою проект подається ОДА на затвердження КМУ.

Безпосередньо порядок добровільного об'єднання територіальних громад, його ініціювання Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад визначено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

ЯК СТВОРЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ ВПЛИВАЄ НА ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД?

Формування органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад відбувається на перших виборах. ВР АРК, обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови.

Слід розрізняти два етапи формування нового адміністративно-територіального устрою – створення Перспективного плану та добровільне об'єднання громад. Перший етап – обов'язковий для виконання органами виконавчої влади на рівні обласних державних адміністрацій. Також стимулюється затвердження Перспективного плану обласними радами. Очікується, що цей етап буде обмежений в часі до червня.

Другий етап – не має чітких часових рамок, адже створення громад здійснюється на добровільних засадах. Однак слід зауважити, що досвід європейських країн, які проходили через етап добровільного об'єднання свідчить про те, що він завжди успішно закінчувався через прийняття законодавчих рішень щодо вирішення питання формування повноцінного адміністративно-територіального устрою. При цьому бюджетні та інфраструктурні переваги отримували тільки ті новостворені одиниці, керівництво яких проявило активність при реалізації етапу саме добровільного об'єднання.

Загалом процес об'єднання територіальних громад може йти паралельно і незалежно від створення Перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Однак тільки ті об'єднання, які повністю вписуватимуться у встановлену Перспективним планом матрицю, отримують додаткові повноваження і ресурси, які наразі є у містах обласного рівня та районах.

ЧОМУ ВАЖЛИВО ЗАЛУЧАТИ ДО РОЗРОБКИ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ПРЕДСТАВНИКІВ МІСЦЕВИХ ГРОМАД?

Залучення представників органів місцевого самоврядування та громадськості вкрай бажане, оскільки при цьому не тільки уточнюються параметри майбутніх адміністративно-територіальних одиниць, але і йде звикання до нової конфігурації організації влади, через інтенсивний діалог визначаються деталі формування нових органів влади і визначаються прихильники та противники реформи. Останнє важливо з огляду на майбутні місцеві вибори та у зв'язку з формуванням виконавчих органів у новостворених адміністративно-територіальних одиницях.

ЯКА ПОСЛІДОВНІСТЬ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

ВИЗНАЧЕННЯ ЦЕНТРІВ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ В КІЛЬКА ЕТАПІВ:

- визначення населених пунктів, які є апріорі центрами нових адміністративно-територіальних одиниць;
- визначення населених пунктів, які стають центрами у зв'язку з тим, що зона доступності до попередніх центрів не покриває всю територію області, а відсутність «білих плям» при формуванні Перспективного плану не допускається;
- визначення населених пунктів, які можуть бути центрами, хоча знаходяться в зоні доступності тих центрів, які визначені апріорі.

Визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності.

Визначення центрів спроможних громад пов'язано із зоною доступності. Це територія навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території такої громади.

ЗА ЯКИМ ПРИНЦИПОМ ВИЗНАЧАЮТЬСЯ НОВІ ЦЕНТРИ ТА ЗОНИ ЇХНЬОГО ВПЛИВУ?

Після першого етапу визначається зона доступності на відстані 20 км від околиць центрів нових адміністративно-територіальних одиниць. Території, які не входять в такі зони доступності, є територіями, щодо яких приймається рішення – визначення нових центрів чи приєднання населених пунктів до адміністративно-територіальних одиниць, які створюються в зоні доступності. Якщо така «біла пляма» досить велика (понад 300 кв. км), складається з кількох населених пунктів (не менше 5) і в ній проживає понад 3 тис. жителів, може розглядатись питання створення нової громади. Якщо ж це поодинокі села, то їх доцільно об'єднати до визначеної раніше зони.

Для визначення адміністративних центрів на другому етапі найкраще підходять колишні районні центри, оскільки генетична пам'ять у людей стійка і вони підсвідомо визнають у них авторитет, а також міста районного значення. Може розглядатись селище з виїзною торгівлею. Визначення центрами сіл, які рівнозначні за кількістю населення, інфраструктурою, є крайнім рішенням, оскільки ментально жителі навколишніх сіл будуть з цим не згодні. В цьому випадку швидше потрібно йти на збільшення зони доступності попередніх центрів, якщо відстані до крайніх населених пунктів не перевищують 35 км. При цьому слід враховувати існування т.з. «опорних», чи «кущових» сіл, де потрібно посилювати бюджетну інфраструктуру, в першу чергу, школи, амбулаторії.

ЗА ЯКИМ ПРИНЦИПОМ ВИЗНАЧАЮТЬСЯ НОВІ ЦЕНТРИ ТА ЗОНИ ЇХНЬОЇ ДОСТУПНОСТІ?

Досить чутливим в політичному аспекті є можливість визначення потенційних центрів в в населених пунктах, які знаходяться в зоні доступності визначених на першому етапі центрів. Це, як правило, великі села, які знаходяться біля великих міст, де проживають люди середнього достатку. При прийнятті рішення слід враховувати наступні фактори:

- чи може розглядатись вказаний населений пункт як самостійний економічний центр, чи це просто «спальний район»
- яка економічна стійкість вказаного населеного пункту – це монопрофільне виробництво чи диверсифіковане
- яка частка мешканців зайнята безпосередньо в в даному населеному пункті
- які потоки щоденних міграцій мешканців навколишніх сіл
- чи залишається можливість у міста для розвитку, забезпечення його життєздатності.

Для прийняття рішення щодо визнання нового центру в зоні доступності вагома доля відводиться аналізу бюджетної інформації. Для цього беруться дані по бюджету такої громади. Показник видатків бюджету розвитку вказує на спроможність громади оновлювати основні фонди та розвиватись. Показник податку на доходи фізичних осіб вказує на рівень економічної активності та зайнятості населення. Якщо індекс податкоспроможності такої громади є більшим за 0,9, тобто такий бюджет не потребуватиме дотацій з державного бюджету, то рішення швидше буде на користь створення такого центру. Адже в іншому випадку можна отримати джерело потенційної напруги в частині статусної нереалізованості економічного потенціалу такої території. Простіше кажучи, наявність лише старости в такому населеному пункті стане дещо образливим для його мешканців.

ОСНОВНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Таким чином на першому етапі формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад ми визначаємо центри спроможної територіальної громади. Це місто обласного значення, а також населений пункт – районний центр.

На другому етапі визначаємо зону доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної (функціональної) територіальної громади, яка складає 20 км (*визначаються з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на територіях цих громад, зокрема час прибуття для надання швидкої медичної допомоги В ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).*

Відстань може бути збільшено до 25 км, якщо чисельність жителів спроможної територіальної громади, в зоні віддаленості більше 20 км, складатиме не більше, ніж 10 % від загальної чисельності жителів цієї громади. (Стрілка вниз – для міста обласного значення, стрілка вгору – для районного центру).

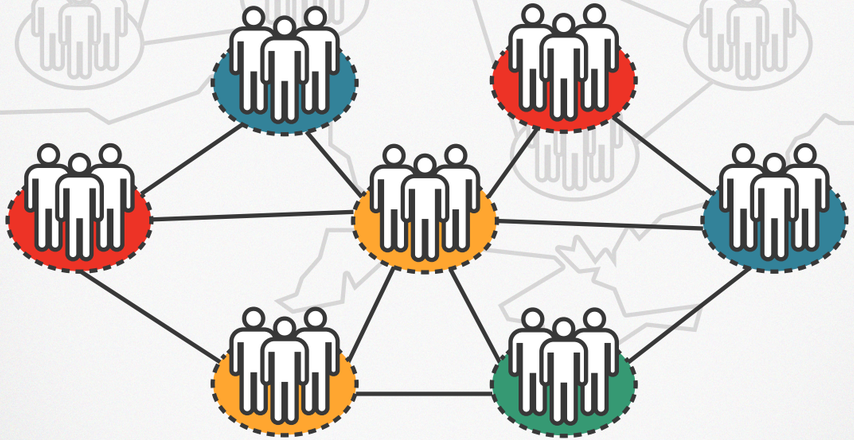
На третьому етапі визначається адміністративний центр, із населених пунктів які розташовані за межами зони доступності. Як правило це село, селище, яке має краще розвинену інфраструктуру.

Як виняток, у випадках розташування в зоні доступності потенційного адміністративного центру села, селища, міста, яке має відповідні фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси, загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня та кількість дітей шкільного віку – не менше 250 і дошкільного віку – не менше 100, такий населений пункт може бути визначений потенційним адміністративним центром спроможної територіальної громади.

ЯКИМ ЧИНОМ ВИЗНАЧАЮТЬСЯ МЕЖІ НОВОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ?

Межі території спроможної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу.

Межі нової територіальної громади повинні визначатись по зовнішніх межах юрисдикції нинішніх сільських рад. Якщо такі межі не встановлені, то вони встановлюються по характерних точках місцевості – водорозділах, дорогах, горбах, ріках, долинах. Межі землекористування можуть враховуватись, однак вони не є визначальними.



ЯКИМ ВИМОГАМ ПОВИННІ ВІДПОВІДАТИ МЕЖІ ТЕРИТОРІЙ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

МЕЖІ ТЕРИТОРІЙ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВИЗНАЧАЮТЬСЯ З ДОТРИМАННЯМ ТАКИХ ВИМОГ:

- територія спроможної громади має включати території громад, що входять до її складу, та бути нерозривною;
- спроможні територіальні громади розташовуються у межах території АРК, однієї області та у разі можливості – одного району.

Тобто вся територія області в Перспективному плані повинна бути вкрита територіями новостворюваних адміністративно-територіальних одиниць. У разі виникнення питання щодо доцільності включення деяких населених пункті до складу громад іншої області, це питання повинно розглядатись окремо від формування Перспективного плану. Нерозривність означає відсутність анклавів всередині новостворюваних адміністративно-територіальних одиниць.

ДО СКЛАДУ ЯКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МОЖЕ БУТИ ВКЛЮЧЕНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ЯКА РОЗТАШОВАНА НА ОДНАКОВІЙ ВІДСТАНІ ВІД ПОТЕНЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЦЕНТРІВ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

Як правило, межі новостворюваних територіальних одиниць визначаються між населеними пунктами на однаковій відстані від центрів. Однак при рівновіддалених відстанях віддається перевага тому населеному пункту, де краще розвинута транспортна та соціальна інфраструктура. При цьому потрібно аналізувати потоки щоденної міграції населення.

НАВІЩО ПРОВОДЯТЬСЯ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЩОДО ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ?

Методикою передбачено, що утворення робочих груп та проведення консультацій стосовно Перспективного плану здійснюється з метою врахування інтересів територіальних громад та забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту Перспективного плану.

Консультації проводяться під час:

- визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади;
- визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів;
- визначення меж територій спроможних територіальних громад.

Консультації проводяться насамперед з представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів.
При розробці Перспективного плану особливо важлива роль сільських, селищних, міських голів, які за Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» можуть бути ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.
За результатами консультацій оформляється протокол.

Консультації важливі також для популяризації майбутніх перспектив забезпечення роботою службовців оскільки число адміністративно-територіальних одиниць базового рівня збільшується удвічі, порівняно з кількістю районів, де наразі надається левова частка всіх соціальних послуг, а також статусу старости, який, входячи у виконавчий орган спроможної територіальної громади, є посадовою особою місцевого самоврядування та представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради.

ЩО У СЕБЕ ВКЛЮЧАЄ ПРОЕКТ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ І КИМ ВІН ЗАТВЕРДЖУЄТЬСЯ?

Проект перспективного плану розробляється в електронному та паперовому вигляді та включає:

- графічну частину, яка відображає межі спроможних територіальних громад, їх потенційні адміністративні центри та всі населені пункти, що увійшли до їх складу;
- паспорти спроможних територіальних громад за формою згідно з додатком до Методики.

Немає обмежень щодо використання програмних продуктів при створенні графічної частини Перспективного плану для громад, однак, крім матеріалів по конкретних громадах, потрібно представити карту області з нанесеними громадами. Бажана також коротка довідка про їх склад в межах області, що містить узагальнені дані, а саме – їх кількість, середня кількість населення, середня площа.

МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

АДРЕСА САЙТУ:
MINREGION.GOV.UA

ТЕЛЕФОН ГАРЯЧОЇ ЛІНІЇ:
(044) - 284 - 06 - 28