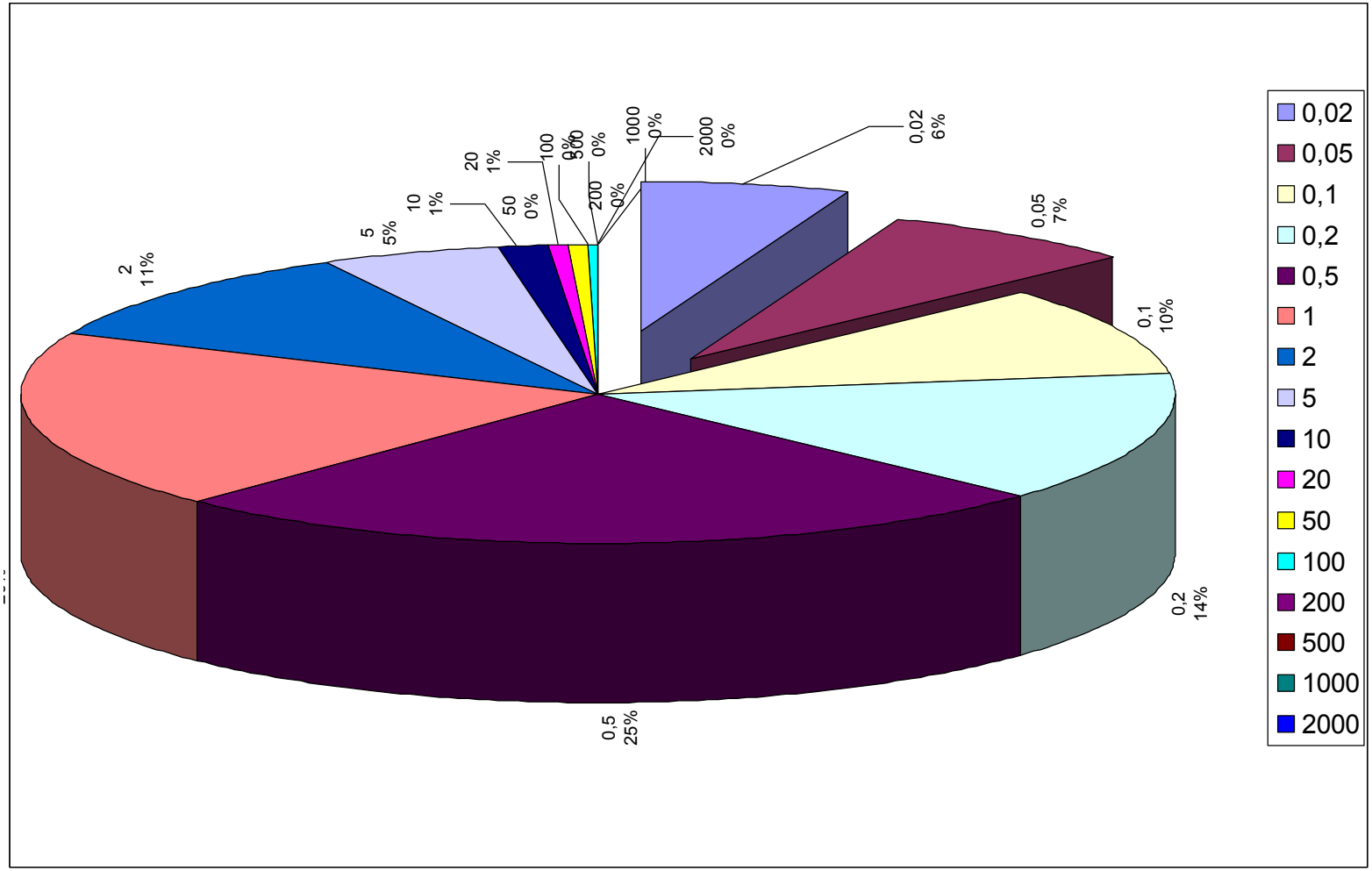
Концепції реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

Сучасні системні виклики

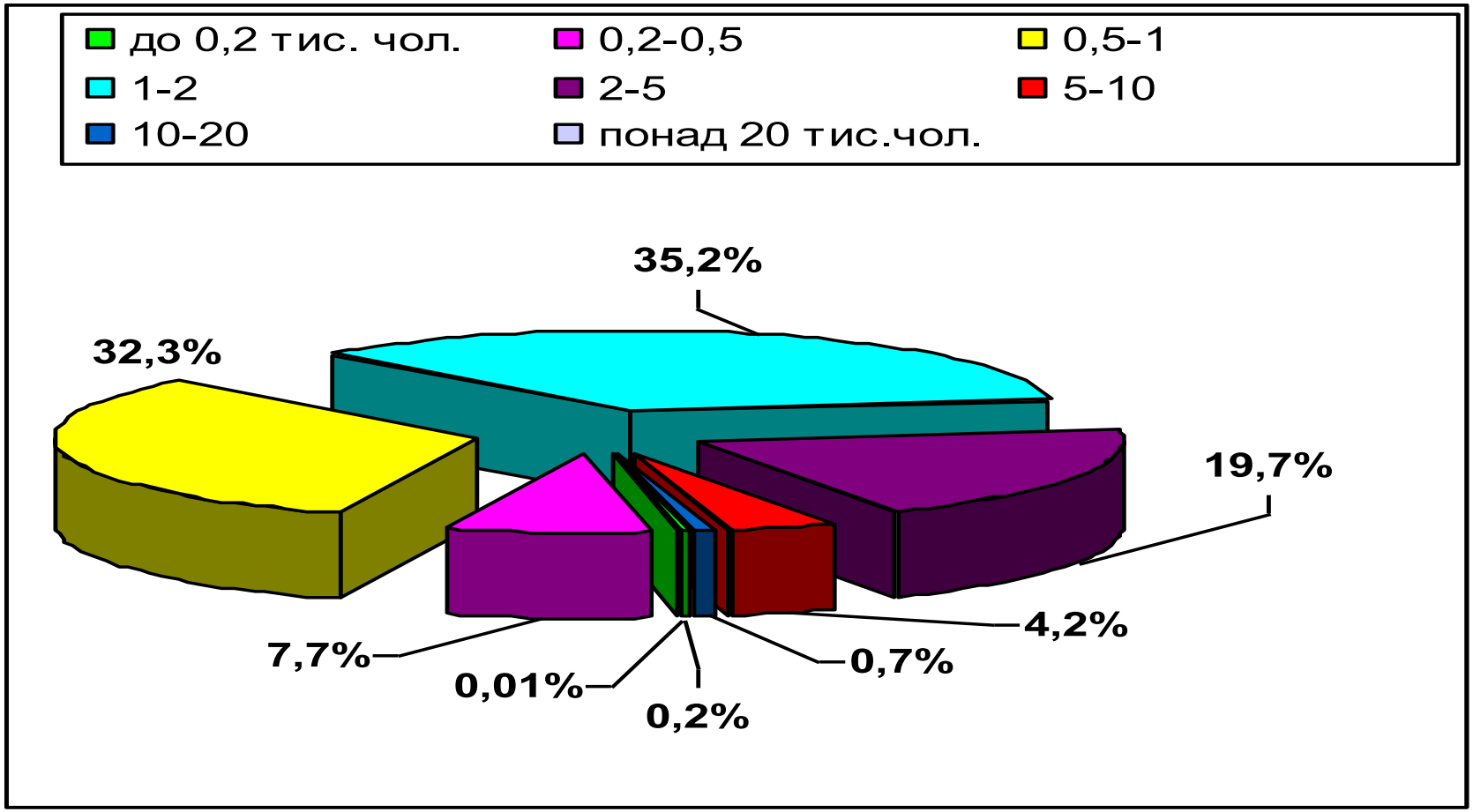
- Потреба зайнятості в сільському господарстві наближається до середньоєвропейського рівня (4-6% від кількості населення)
- Частка сільського населення - 29% (в Європі – 20-25%)
- Спостерігається прискорена депопуляція сіл та бюджетної інфраструктури на відстані понад 15 км від райцентру

Реформа АТР – єдиний шанс зберегти село!

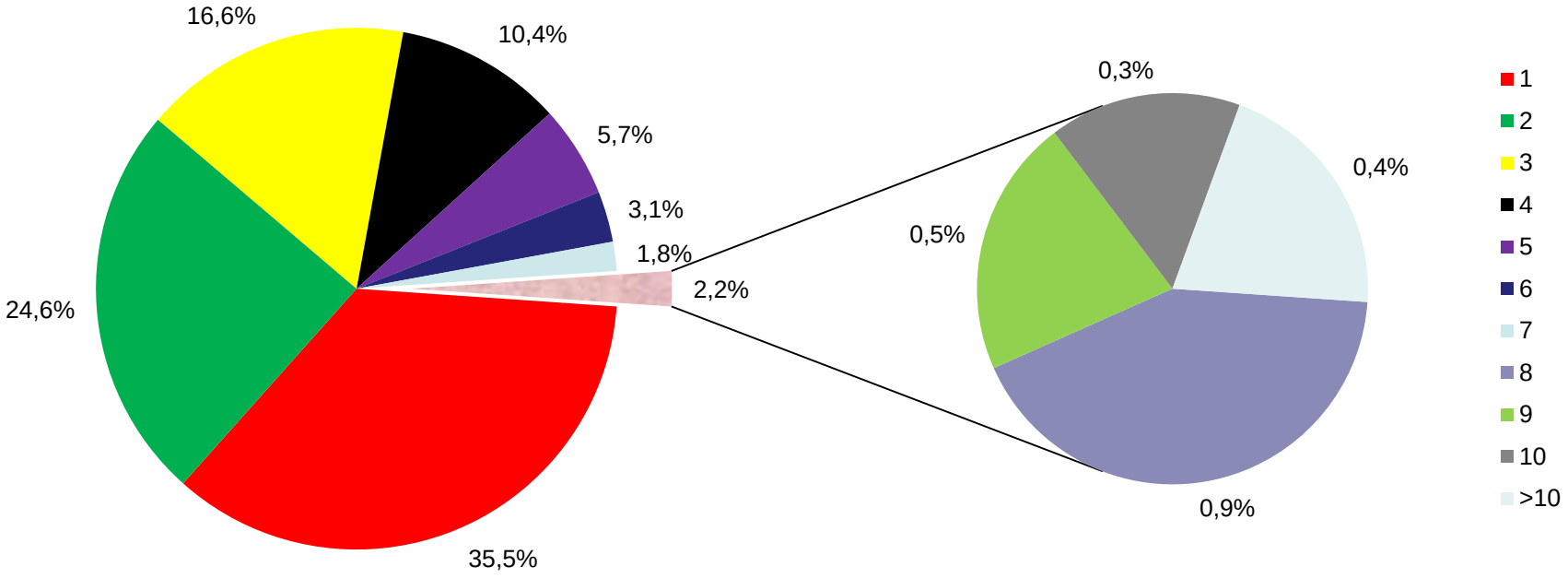
Кількість поселень в залежності від кількості в них населення (тис.чол.)



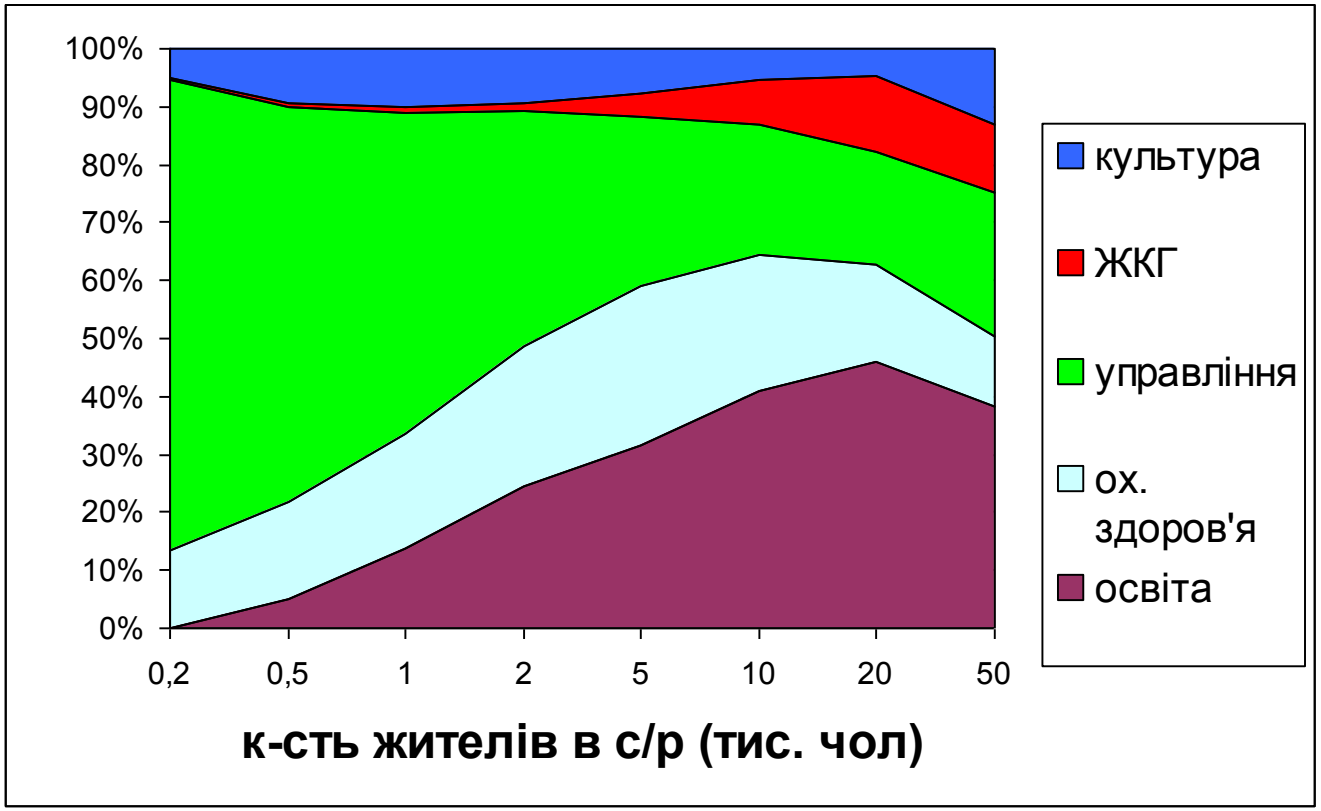
Розподіл сільських рад в залежності від кількості населення в сільських радах



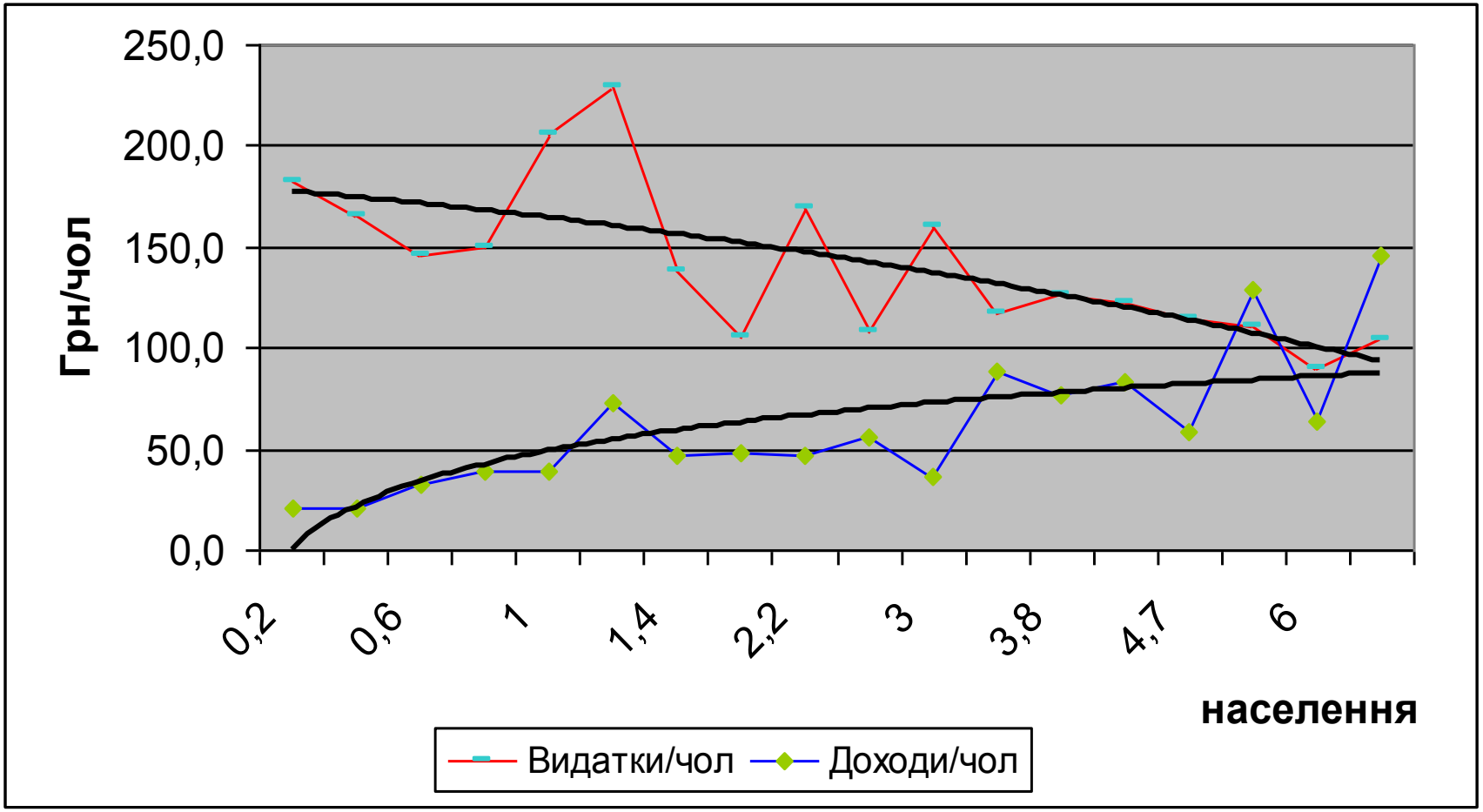
Кількість рад в залежності від кількості поселень



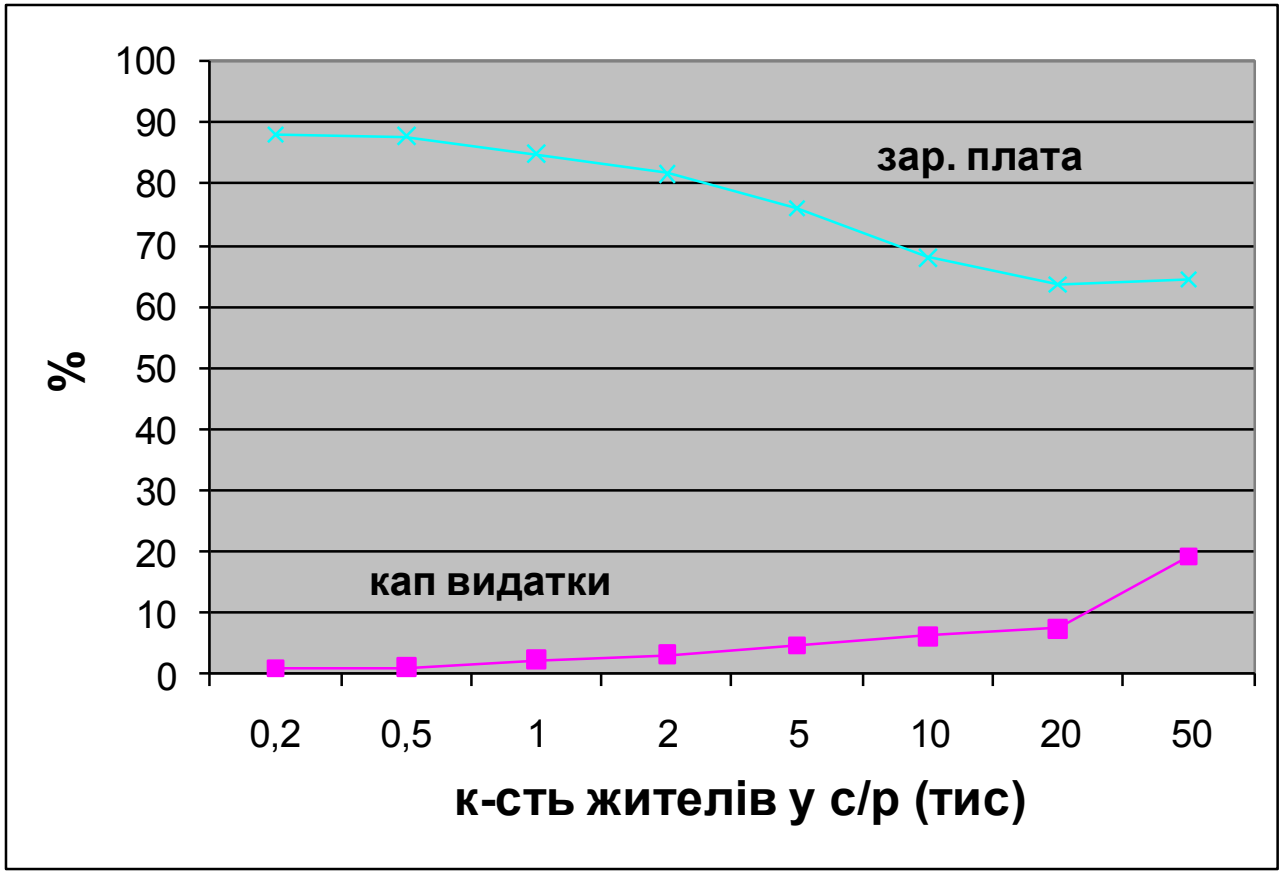
Частки видатків, 2006



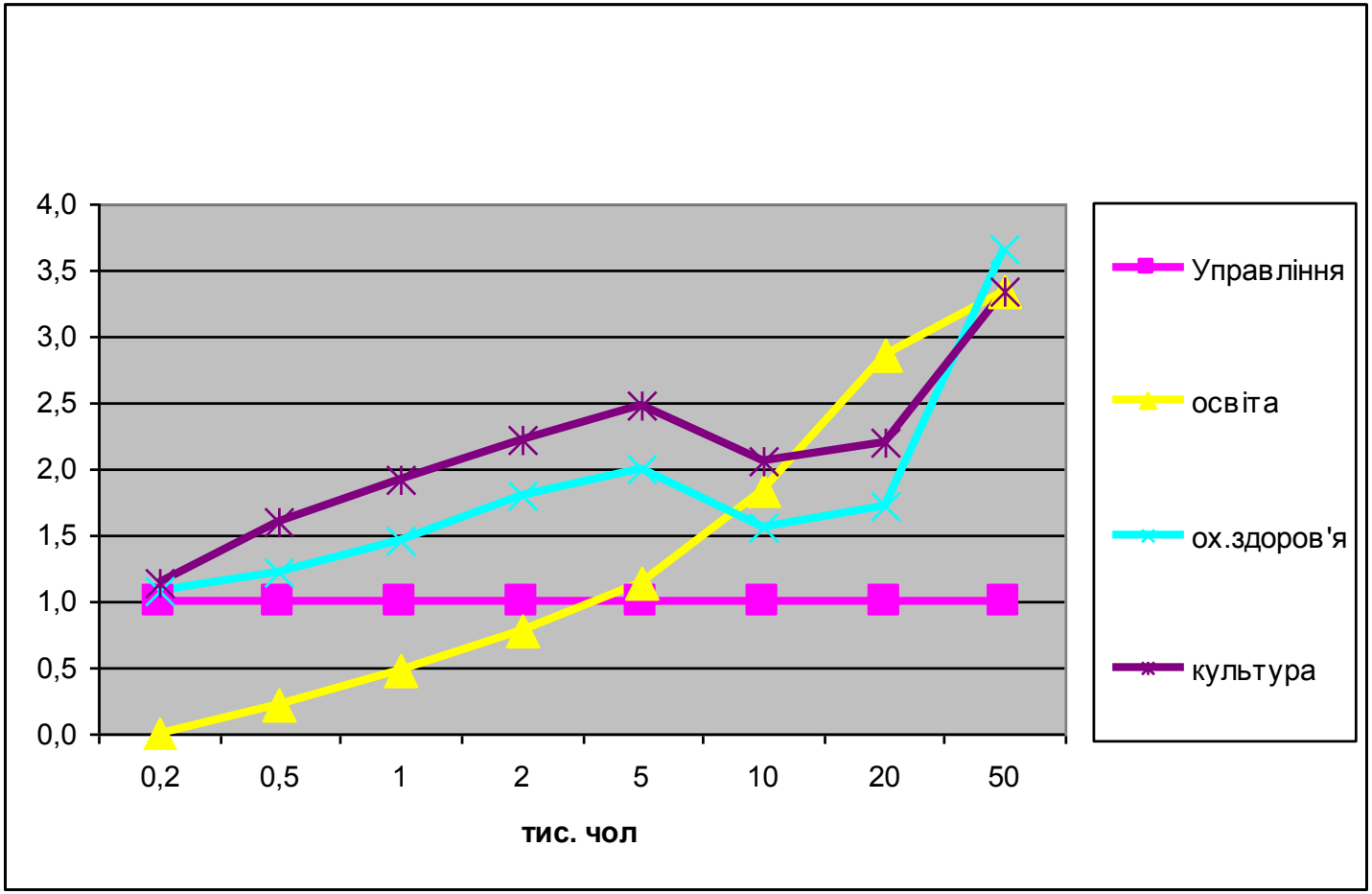
Доходи та видатки на мешканця в залежності від чисельності сільської ради (2004)



Частки видатків на зарплату та капвидатки



Кількість бюджетних установ в раді в залежності від розміру ради



Основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою:

- **невпорядкованість структури АТУ, недосконалість понятійного апарату;**
- **неврегульованість статусу ряду існуючих АТО;**
- **великі диспропорції між АТО одного рівня за кількістю населення, площею, інфраструктурою;**
- **невідповідність статусу багатьох АТО їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу;**
- **наявність у складі АТО одиниці цього ж рівня, територій, інших АТО;**
- **надмірна кількість АТО базового та районного рівня, що веде до низького рівня менеджменту.**

Наслідки неврегульованості АТУ

- неможливість повного розмежування повноважень;
- наявність земель з невизначеною юрисдикцією, з декількома власниками (район, місто);
- деградація сільської місцевості;
- неефективне витрачання ресурсів на управління;
- слабкий рівень залучення інвестицій через адміністративні перепони.

Головні вимоги до адміністративно-територіального устрою

- Повсюдність юрисдикції як в системі органів виконавчої влади так і самоврядування;
- Узгодженість системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування
- Розподіл повноважень між рівнями здійснюється за принципом субсидіарності;
- Міжрівневі пропорції, що задовольняють умовам ефективного менеджменту
- Відповідність європейській системі NUTS

Головні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць:

- Повна та виключна компетенція;
- Стійкість до демографічних, політичних та економічних викликів;
- Нерозривність, відсутність анклавів
- Універсальність, типова бюджетна інфраструктура
- Інфраструктурна, кадрова та ресурсна достатність для реалізації наданих повноважень;
- Низький рівень дотаційності.

Правовий статус АТО

- До органів публічної влади, створених на рівні АТО застосовуються:

  - єдині вимоги як щодо компетенцій так і щодо застосування соціальних стандартів, які визначаються безпосередньо законом;

  - прямі комунікативні відносини з центральними органами влади

  - єдина система статистичної звітності.

  - для бюджетів ОМС встановлюються прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

- При утворенні, реорганізації АТО законом затверджується її назва та адміністративний центр. Перелік АТО (для громад - поселень), що до неї входять, та її межі визначається урядом. Законопроекти, що стосуються АТО, вносяться на розгляд Верховної Ради України виключно урядом

Вибір принципу створення громад: соціальний чи соціально-економічний?

- **Соціальний** – створення громад за принципом наявності бюджетної інфраструктури
- **Спосіб формування** – об’єднання поселень
- **Середній розмір** сільської громади – 5 тис. чол.
- **Максимальна відстань** від центру – 8 км, середня – 5 км.
- **Середня кількість поселень** – 7

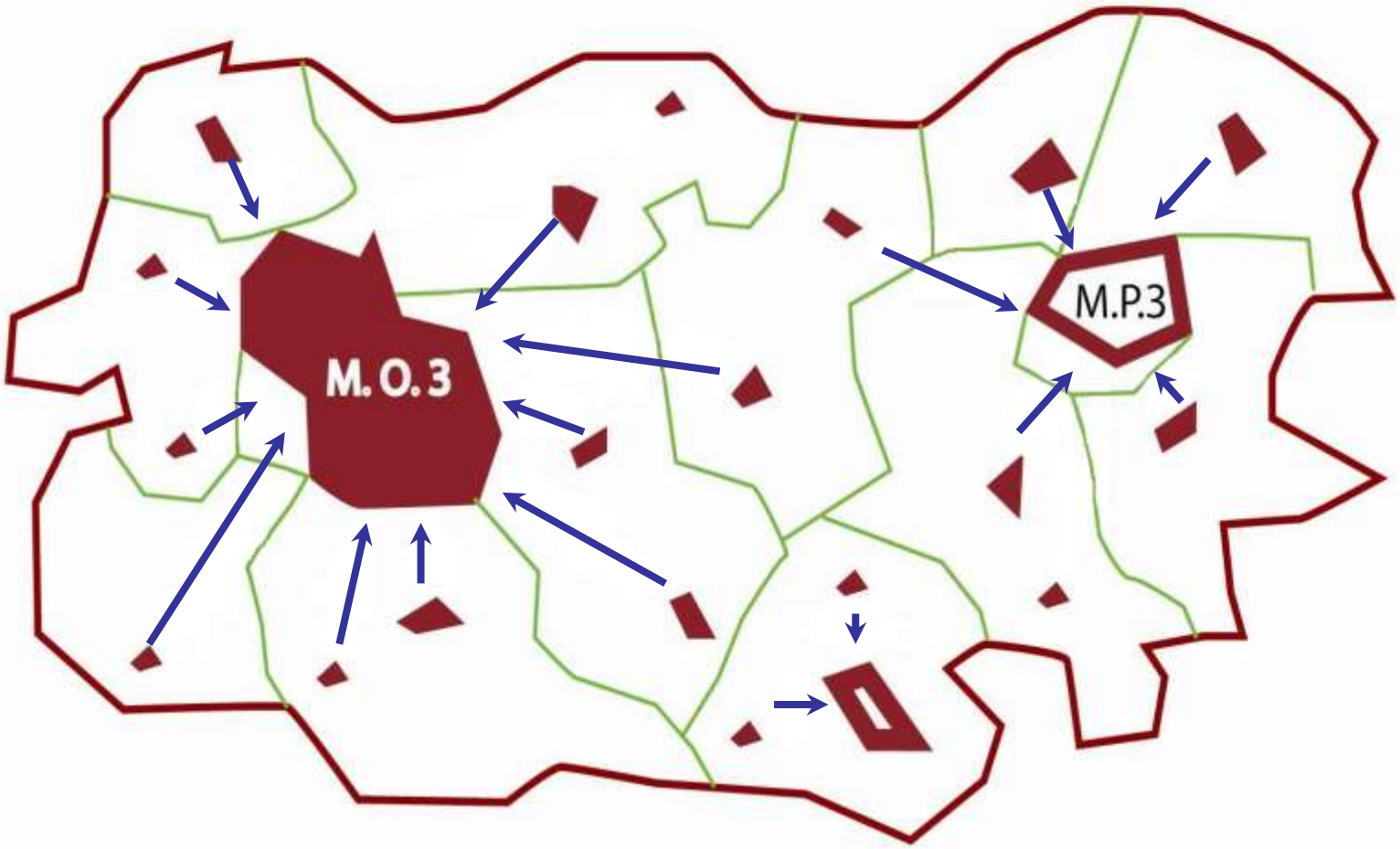
(основний в проектах 2005 року)

- **Соціально-економічний** – створення громад навколо центру економічної активності
- **Спосіб формування** – розукрупнення районів
- **Середній розмір** сільської громади – 9 тис. чол.
- **Максимальна відстань** визначається доступністю в 20 хв., середня – 11 км.
- **Середня кількість поселень –** 16

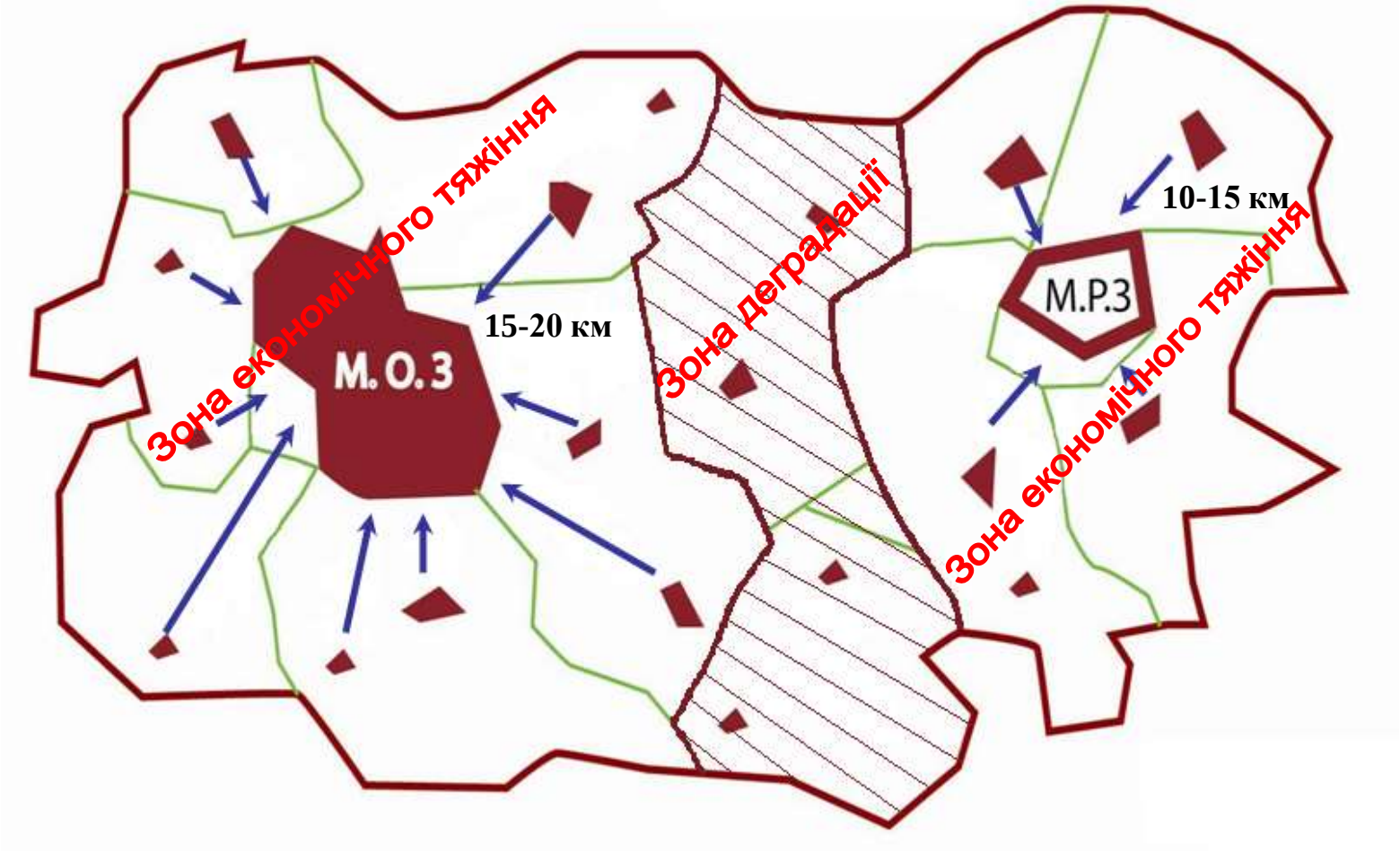
(основний в проекті 2008 року)

АДМІНІСТРАТИВНО - ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (АТУ)

Існуюча система



Вплив центрів економічної активності



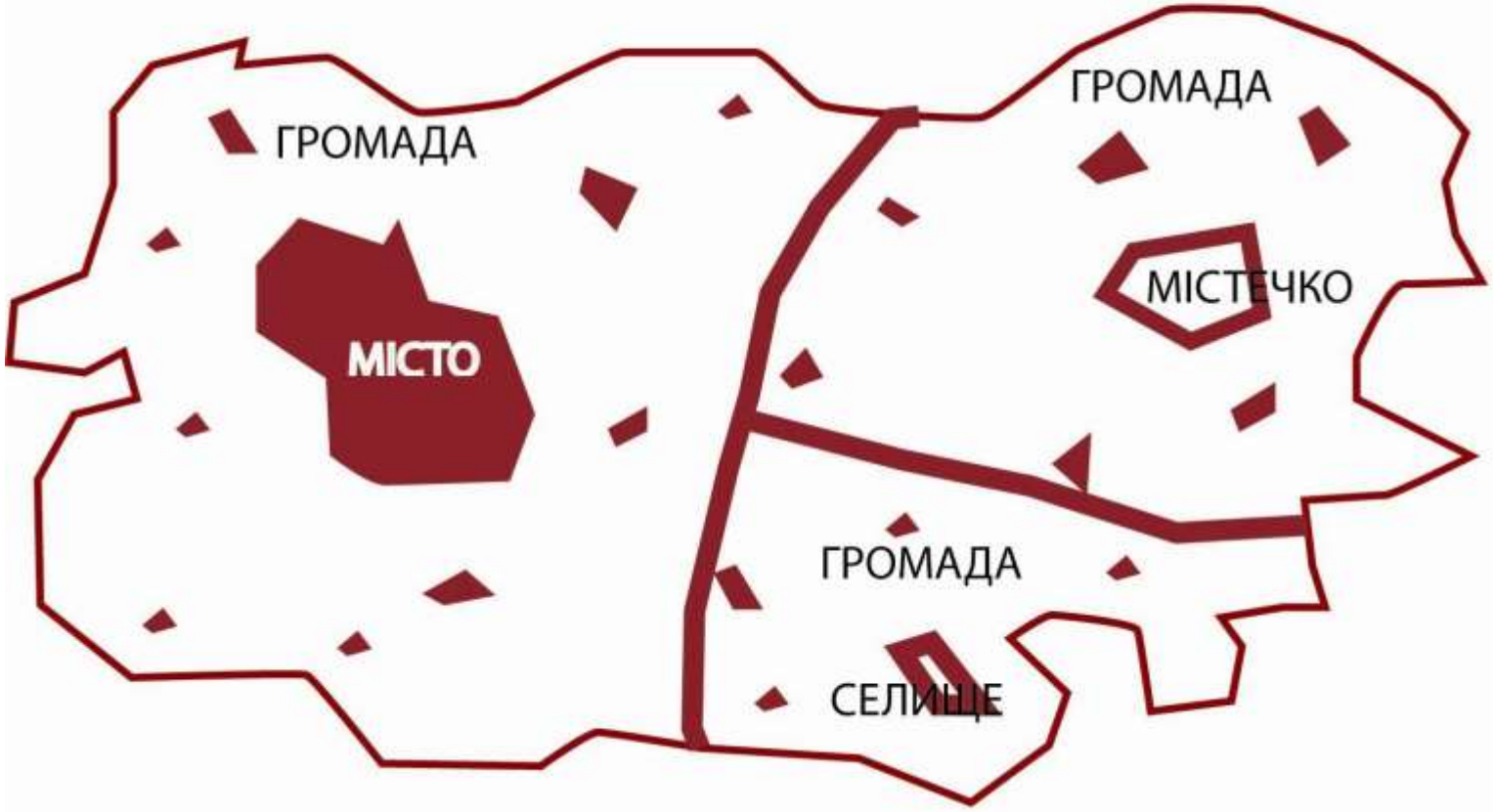
Умовні позначення

- потоки щоденних міграцій
- центри економічної активності
- населені пункти
- місто обласного значення, місто районного значення

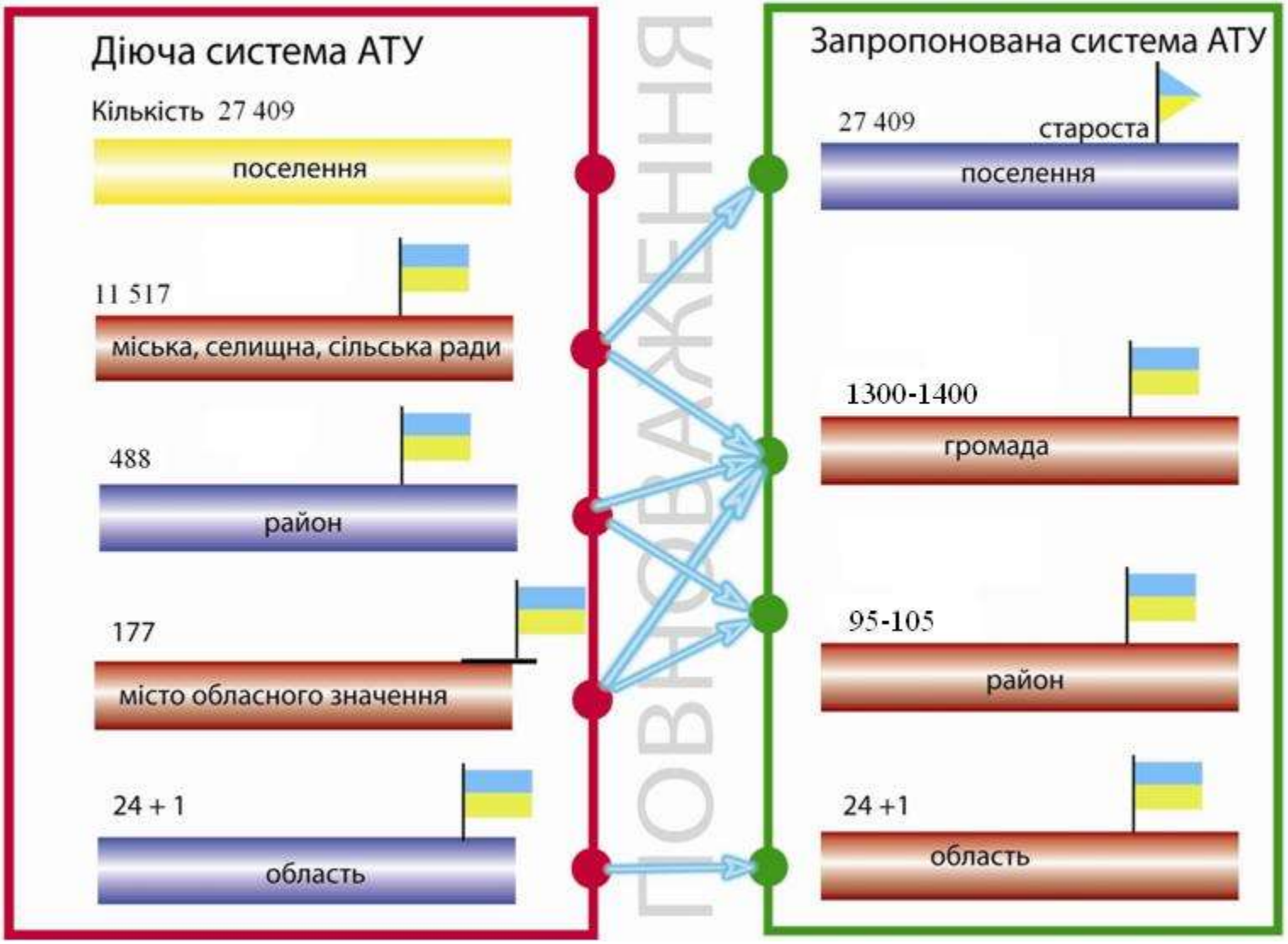
М.О.З. М.Р.З.

М.О.З., М.Р.З.

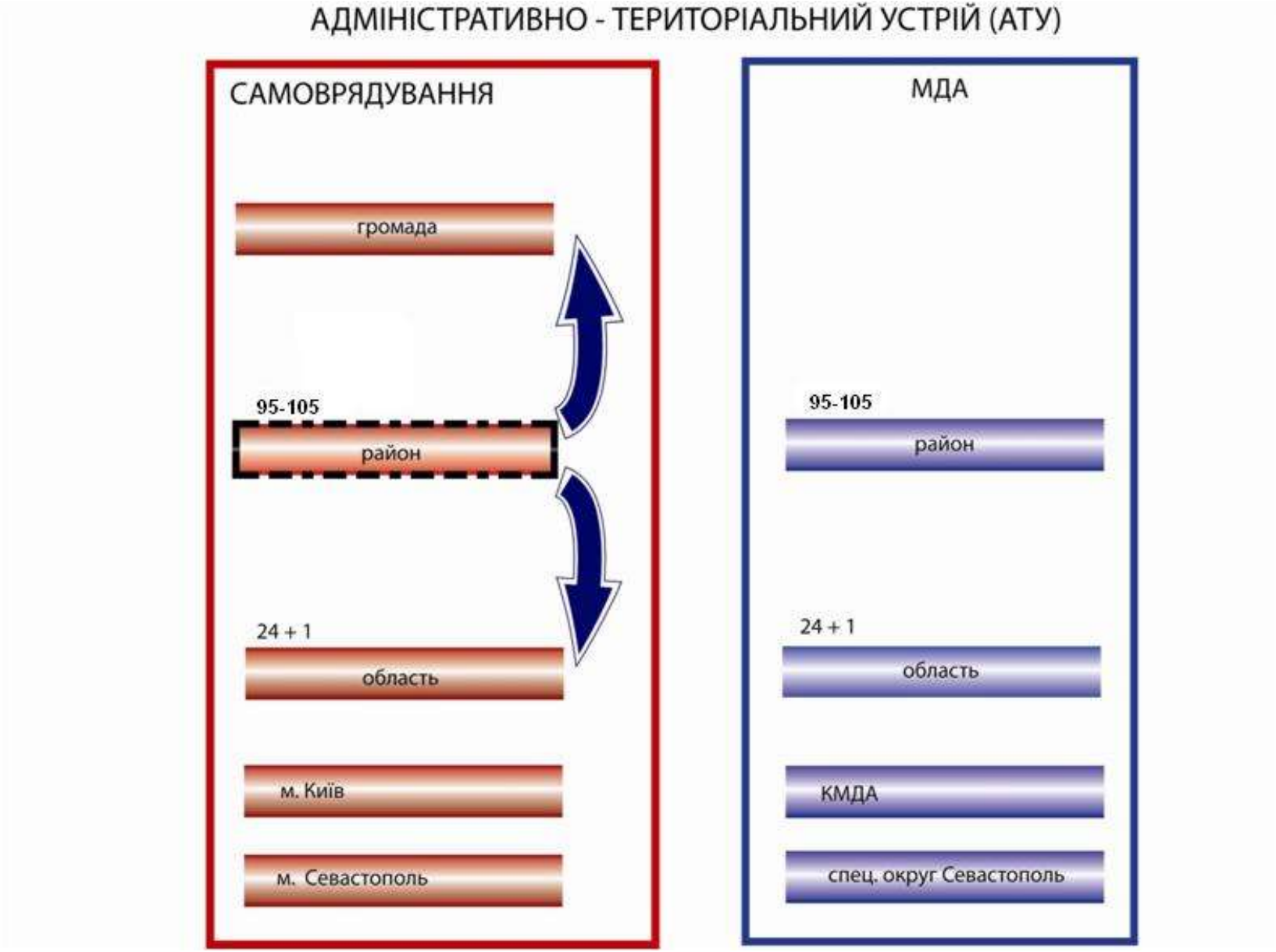
Запропонована система



АДМІНІСТРАТИВНО - ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (АТУ)



Організація виконавчої влади та самоврядування



Класифікація АТО

Рівень	Назва	Головні повноваження	Обмеження
1 рівень Базовий	Сільська, міська громада	Освіта, ЗОШ	Не менше 2,5 тис. чол.
2 рівень Проміжний	Район	Охорона здоров’я Стаціонар	Не менше 150 тис. чол.
3 рівень Спеціалізований	Область	Соціально - економічний розвиток	Не менше 800 тис. чол.

Основні повноваження АТО

Громада

Освіта – середня, дошкільна

Охорона здоров'я – первинна, профілактика, СШД

Культура – загальні програми

Соціальна допомога (терцентри)

Благоустрій території, ЖКГ, дороги в межах поселень, комунальний транспорт

Район

Освіта – школи-інтернати

Охорона здоров'я – стаціонар загального профілю

Область

Освіта – професійно-технічна

Охорона здоров'я – спеціалізована допомога

Культура – спеціалізовані заклади

Соціальна допомога - спеціалізовані заклади

Соціально-економічний розвиток

Установи органів виконавчої влади на території громади

- Міліція
- Державне казначейство
- Санітарно-епідеміологічний та ветеринарний контроль
- Соціальний захист населення
- Цивільний захист
- Відділ пенсійного фонду

Статус та основні повноваження старости

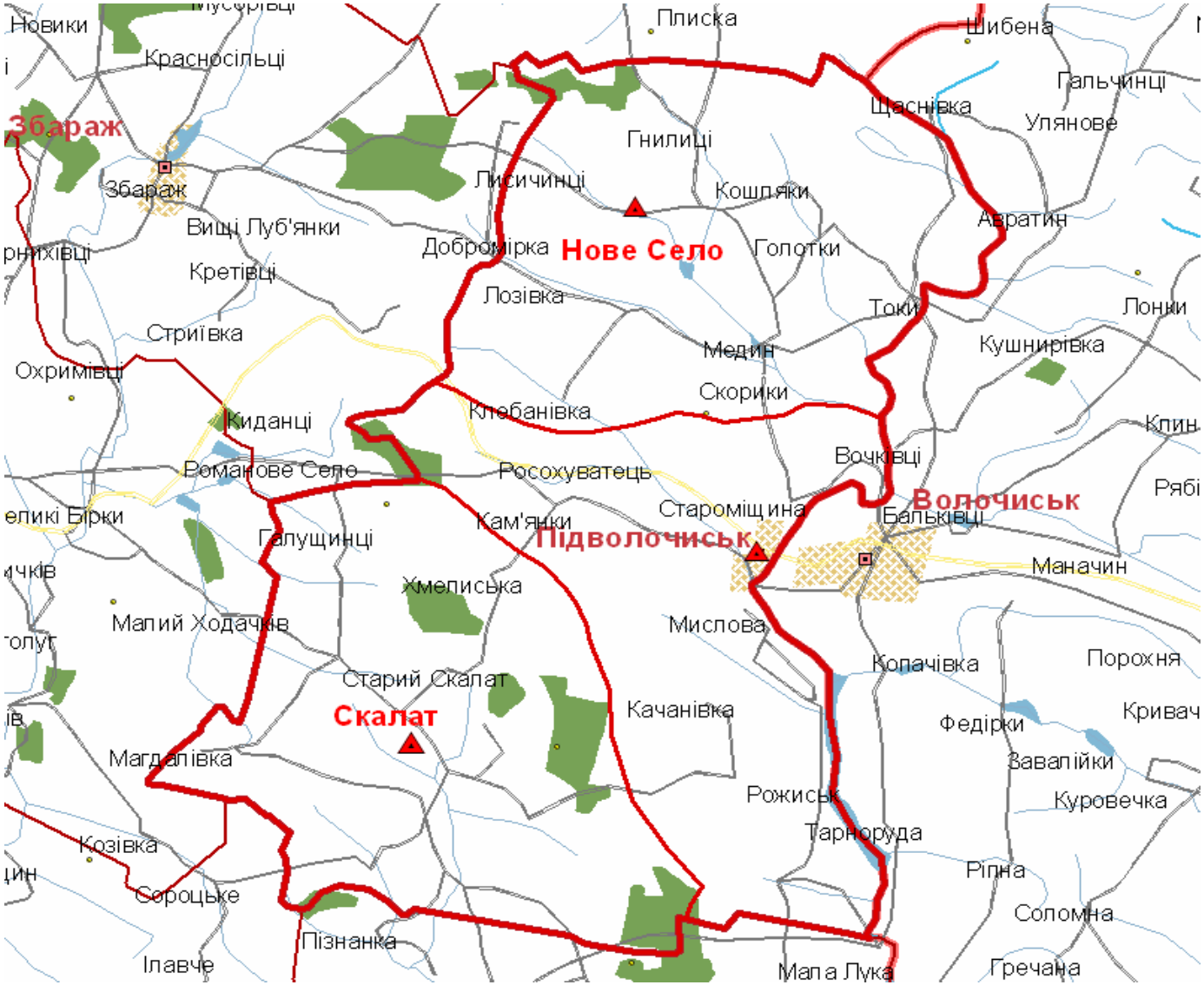
- Посадова особа в поселенні, працює за контрактом з громадою;
- Входить в раду старост громади;
- Обирається на прямих виборах жителів поселення;
- Має право присікання правопорушень;
- Веде первинну обробку документів соціального характеру за дорученням жителів поселення;
- Виступає представником поселення у зносинах з органами державної влади та самоврядування
- Виступає третейським суддею в побутових спорах.

Тернопільська область

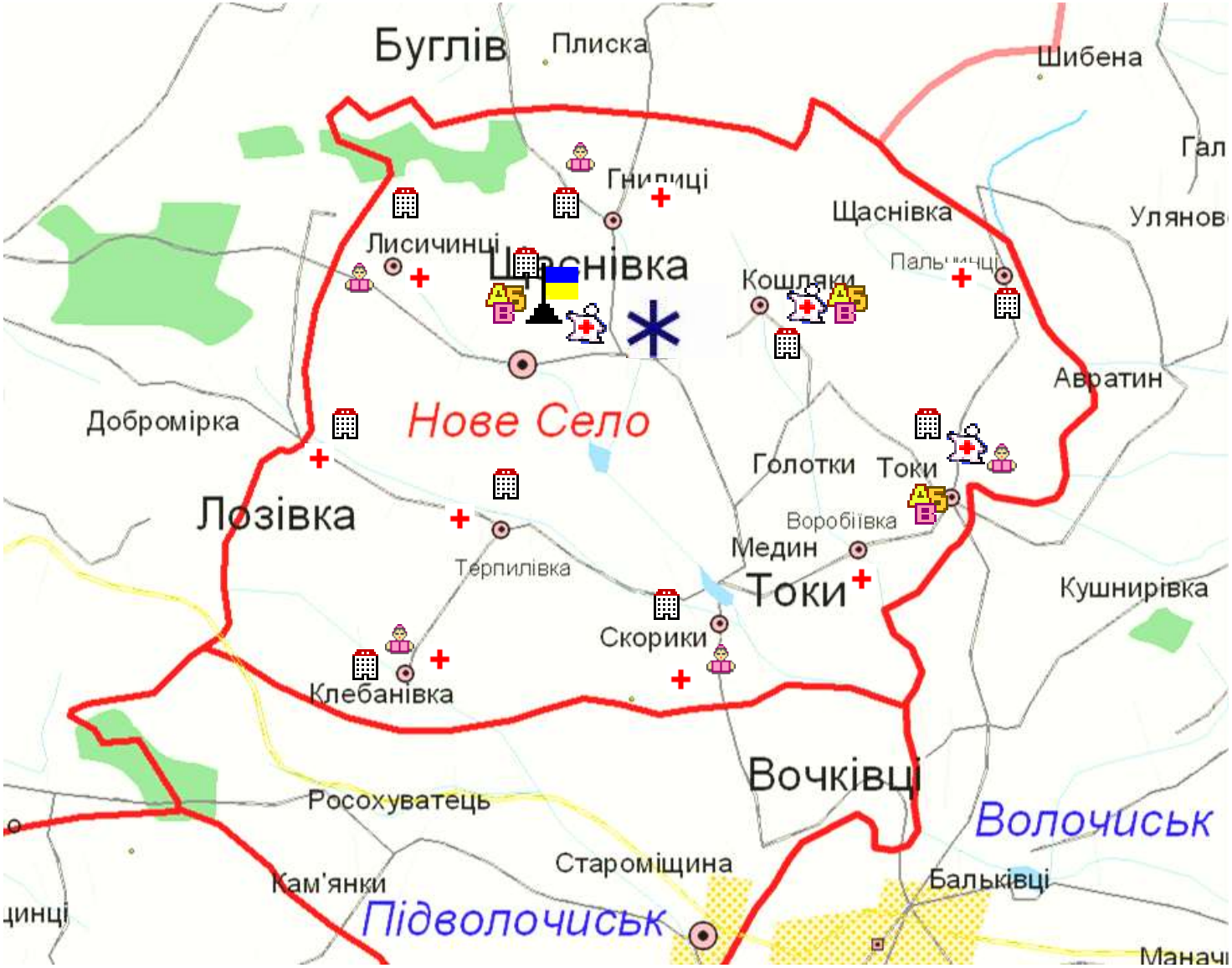
адміністративні райони в 1940р.

запропоновані громади
в результаті реформування

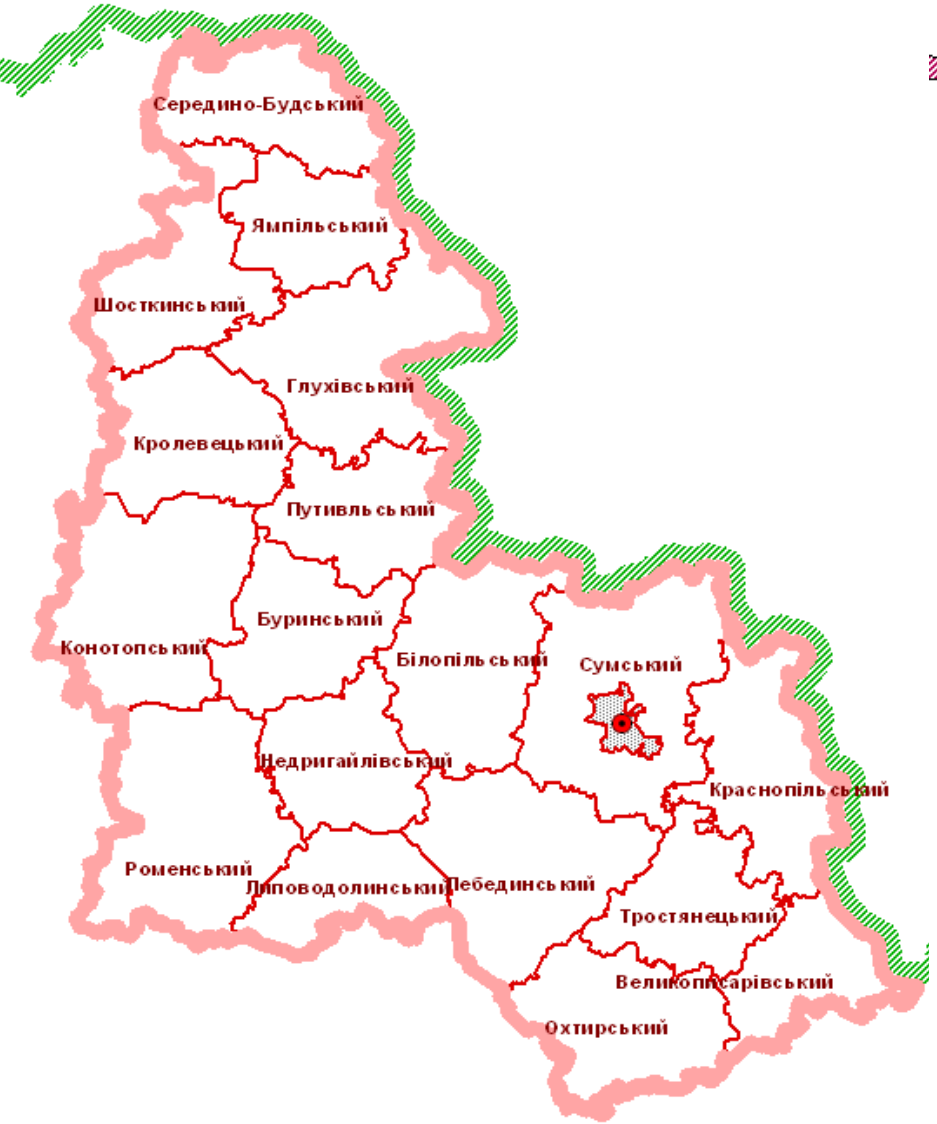
Приклад нових громад



Приклад інфраструктури громади



Нове районування, Сумська область

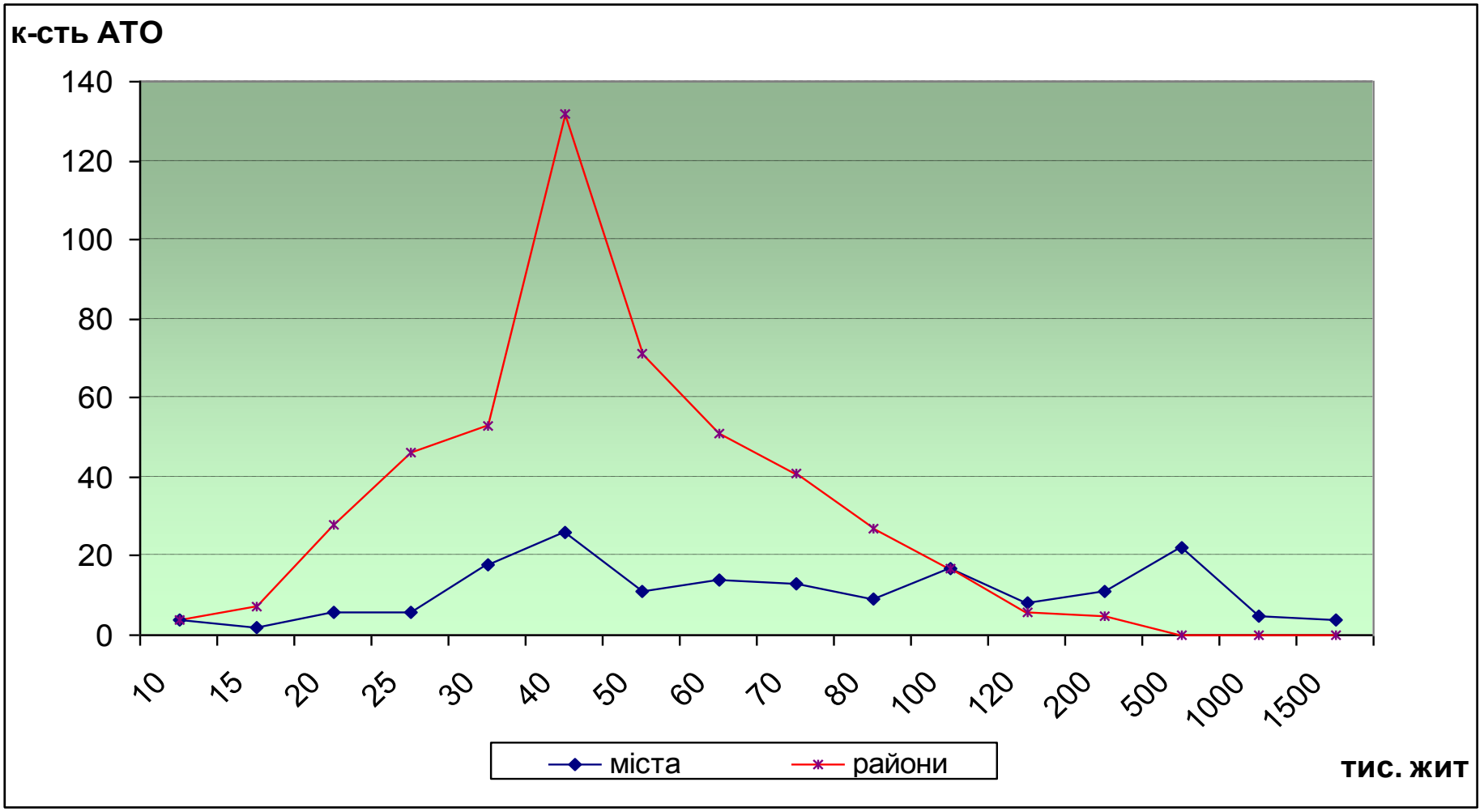


сучасний районний поділ

районний поділ

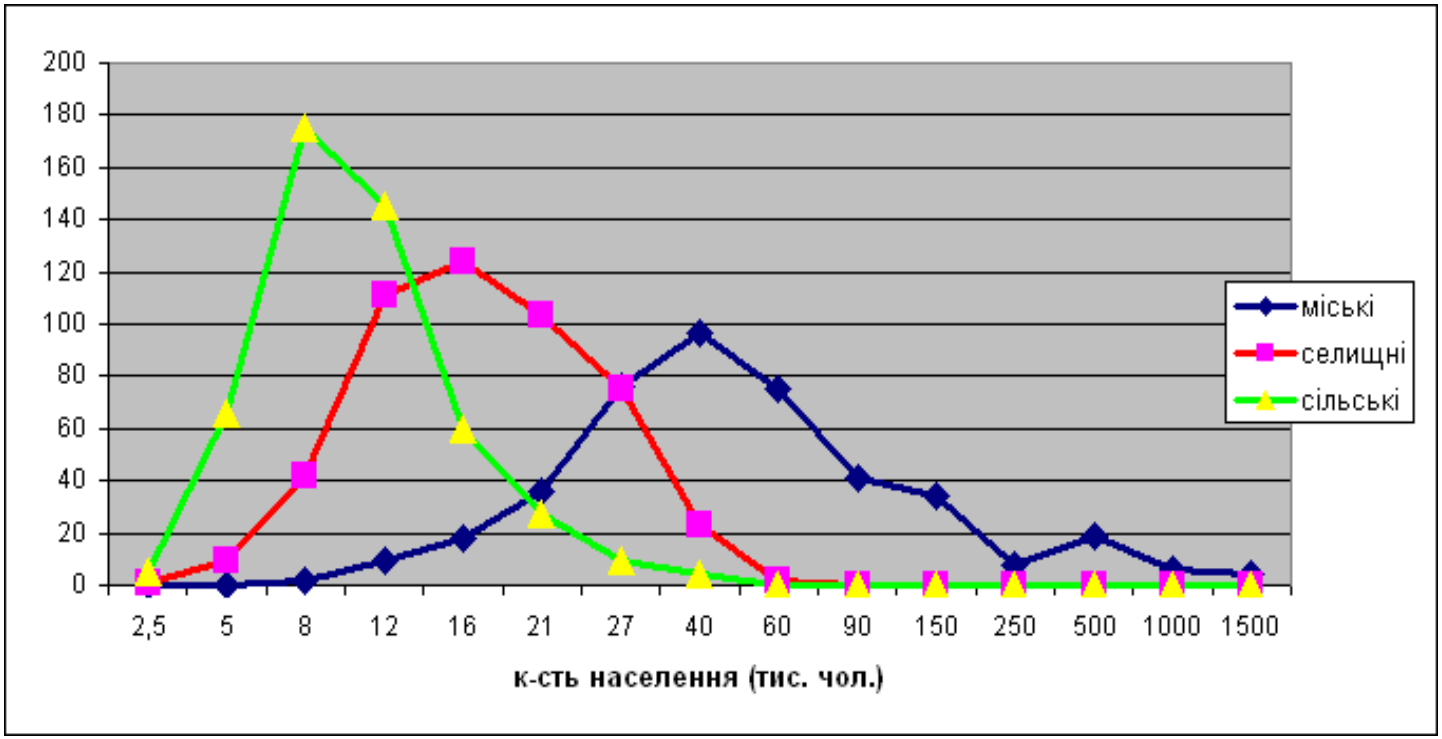
запропонований Сумською ОДА

Сучасний розподіл АТО



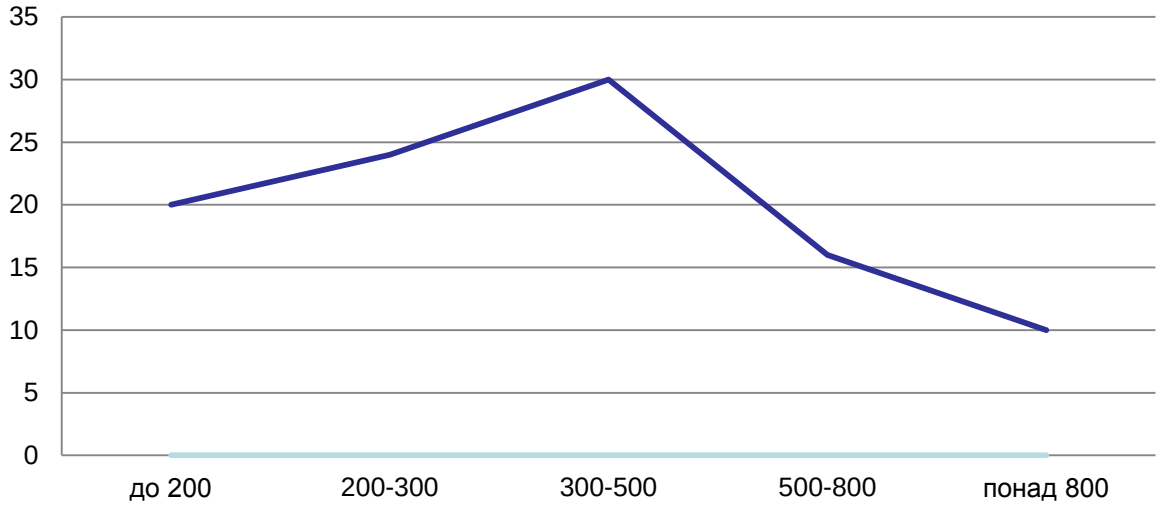
Новостворені громади (моделювання)

тип громади	к-ть жителів	% жителів	к-сть громад	% громад	к-сть поселень	сер. к-сть поселень	сер. к-сть жителів в громаді	Сер. Площа
Міська	32692	73%	425	30%	10975	26	77	498
Селищна	7598	17%	490	35%	10714	22	16	414
Сільська	4467	10%	491	35%	7904	16	9	338
Всього	44757	100%	1406	100%	29593	21	32	1250

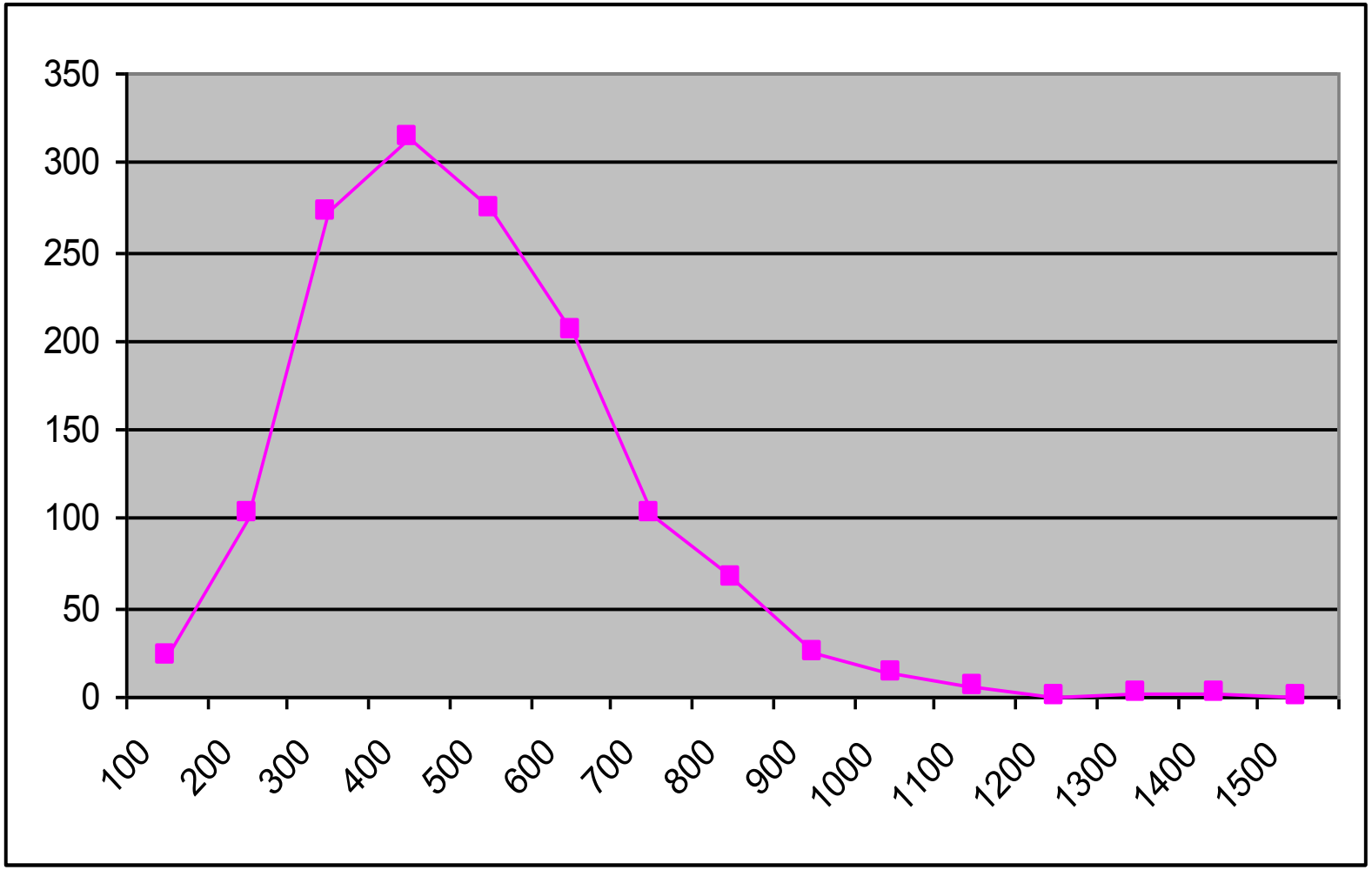


Новостворені райони

Населення району	К-сть районів	К-сть громад в районі	К-сть поселень в районі	Площа району	населення району	К-сть лікарень в районі
до 200	20	10	221	4396	170	12
200-300	24	12	265	5610	243	16
300-500	30	15	293	6263	384	25
500-800	16	17	386	7152	641	40
понад 800	10	17	412	7337	1247	68
Всього	100	1376	29852	598269	43480	2691
середнє		14	299	5983	435	27



Площі громад



Примірна інфраструктура бюджетних установ у модельній сільській громаді

Профіль: 16 поселень, 9 тис. жителів, площа 400 кв. км

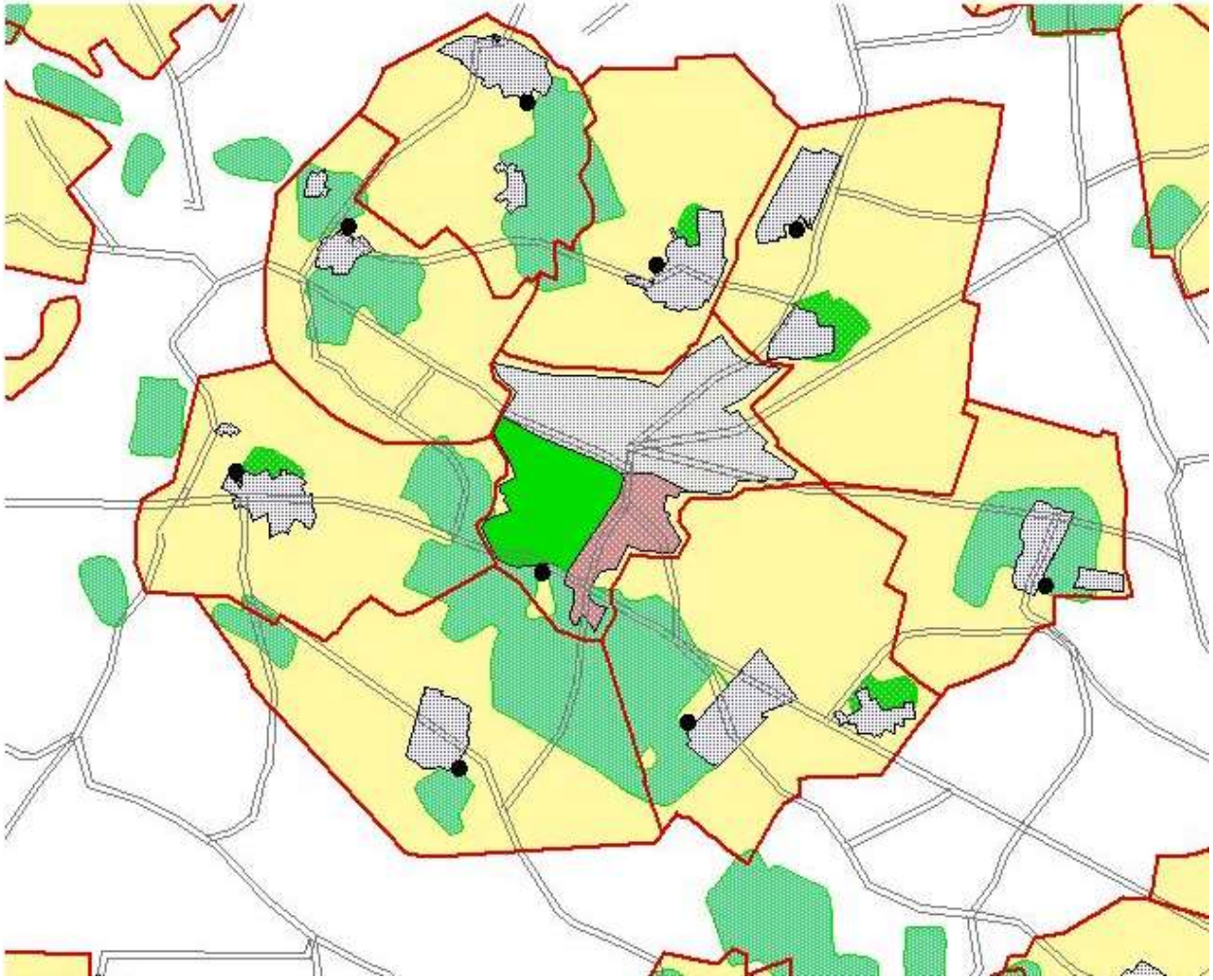
- Управління – рада сільської громади, голова громади
- Освіта - ЗОШ – 3, початкові школи – 10, дитячі садки - 8.
- Охорона здоров’я – 3 амбулаторія, ФАП – 10 (доступність – 2 км), станція швидкої допомоги
- Культура - будинок культури - 1, клубів – 10 (доступність – 3 км), бібліотек - 13, школа естетичного виховання
- Спорт - стадіон
- Служба по соціальному обслуговуванню громадян

Примірна інфраструктура бюджетних установ у модельному районі

Профіль: 15 громад, 380 тис. жителів, площа 6260 кв. км.

- Управління – рада
- Освіта – школи – інтернати - 3,
- Охорона здоров’я – 5 лікарень різних типів (інтенсивного лікування, відновного, планового, хоспіс, медико-соціальної допомоги) 10 філій лікарень
- Культура – палац культури

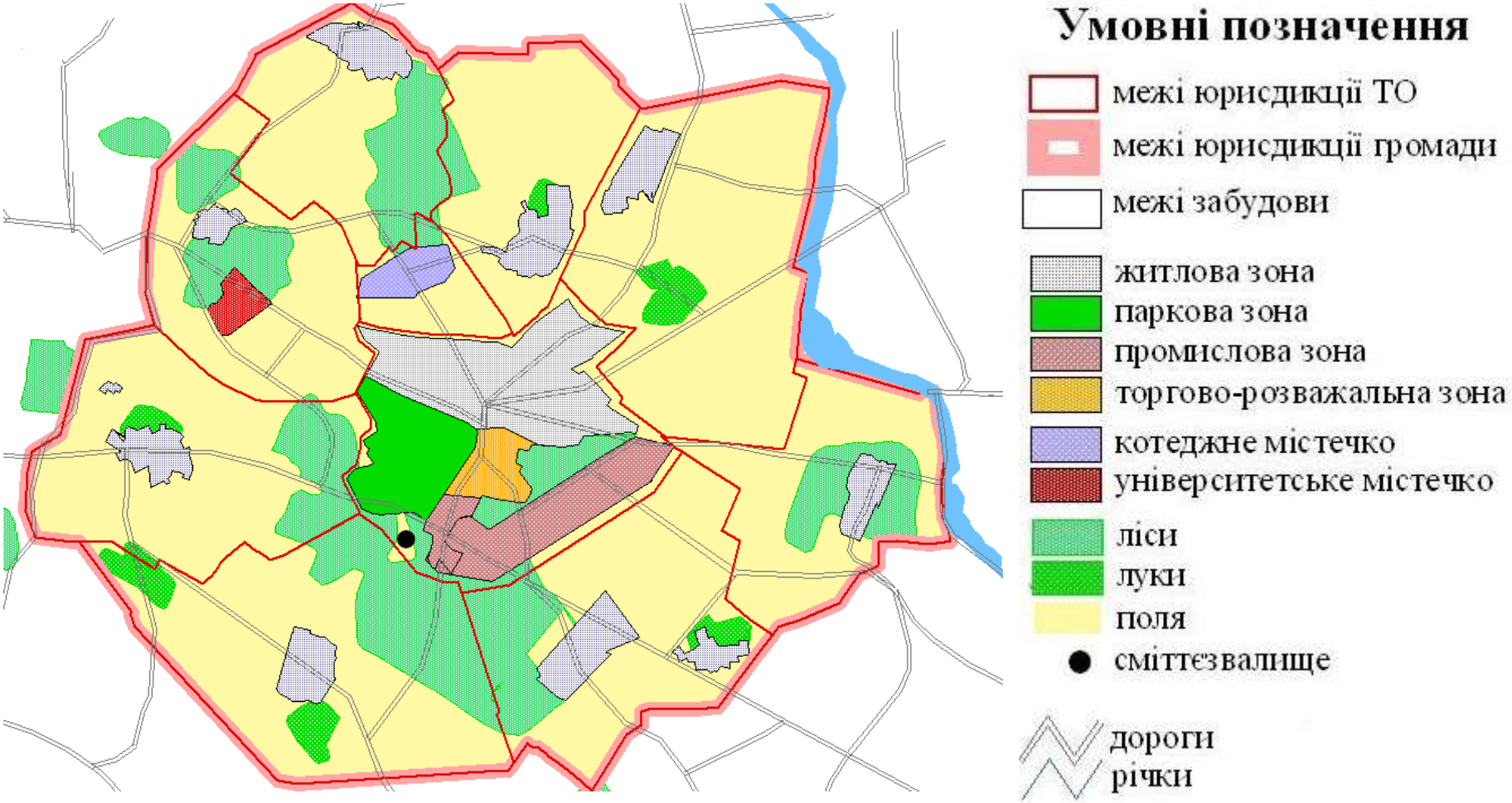
Генеральні плани населених пунктів



Умовні позначення

- житлова зона
- паркова зона
- промислова зона
- межі забудови
- межі юрисдикції рад
- ліси
- поля
- дороги
- сміттєзвалища
- луки

Схема використання земель громади



Сутність місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування – право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ.

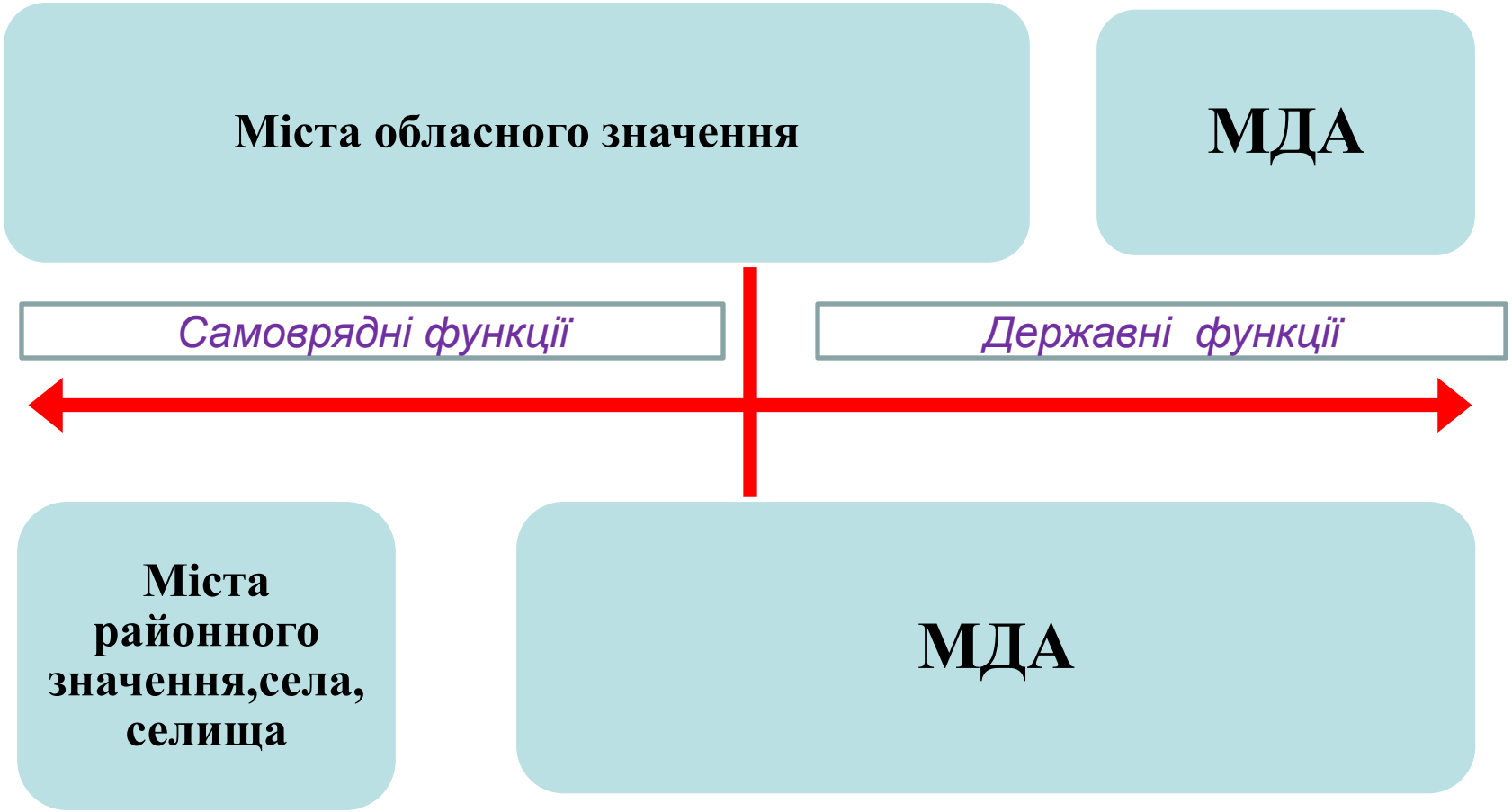
Право - організаційна, фінансова автономія, захист рішень органів місцевого самоврядування

Спроможність – інституційна, кадрова, інфраструктурна

Головні завдання реформи місцевого самоврядування

- *визначення повноважень ОМС, створених на новій територіальній основі*
- *забезпечення органів самоврядування достатніми власними фінансовими, інфраструктурними та кадровими ресурсами*
- *забезпечення системи відповідальності ОМС за здійснення своїх повноважень,*
- *залучення громадян до активної участі у вирішенні питань місцевого значення*

Сучасний розподіл повноважень між МДА та ОМС



Головні принципи закріплення повноважень за ОМС

- Фінансова, інфраструктурна, кадрова спроможність та готовність ОМС виконувати повноваження
- Рівномірний розподіл споживачів між АТО
- Можливість для ОМС самостійно визначати форми досягнення цілей
- Стандартизованість послуг, наявність індикаторів оцінки їх якості
- Забезпеченість неупередженого державного контролю за їх якістю
- Існування системи консультацій між асоціаціями ОМС та урядом

Формування місцевих бюджетів

- За делегованими повноваженнями – розрахунок видатків стандартів за соціальними стандартами на основі методу модельних АТО. Жорстка формула вирівнювання за видатками
- За власними повноваженнями – м’яка формула вирівнювання за доходами
- Основне джерело власних доходів – плата за землю. Ставки податку та оренди встановлюються ОМС
- Забороняється подвійне опільгування – за об’єктом і суб’єктом оподаткування

Повноваження МДА

- Власні: здійснення виконавчих функцій по деяких повноважень (в першу чергу програм соціального захисту)
- Координаційні: координація територіальних органів ЦОВВ в межах районів та областей (в першу чергу, силових міністерств);
- Контрольні: здійснення нагляду за законністю актів місцевого самоврядування та якістю надання ОМС децентралізованих публічних послуг.

Статус голови МДА

- Пряме підпорядкування КМУ, підзвітність Президенту.
- Призначається Президентом з подання КМ із спецрезерву кадрової служби, куди включається головслужбою за погодженням з Президентом.
- Обов’язковий вишкіл в НАДУ.
- Аполітичність, вища посада в кар’єрній державній службі.
- Ротація кожні 3 роки.
- Голова ОДА є одночасно головою РДА центрального в області району.

Перший етап – підготовчий

- розроблення та затвердження Концепції;
- розрахунок поточних та капітальних видатків, кадрових переміщень;
- розроблення проектів та прийняття необхідних для реформи нормативно-правових актів;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;
- створення територіальних підрозділів з проведення реформи;
- моделювання адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах;
- кадрова підготовка службовців

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди про здійснення реформи між основними парламентськими фракціями, Президентом та Урядом;
- 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 надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

Третій етап – утворення громад, упорядкування районного поділу

- завершення утворення громад на основі ухвалених законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад;
- передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади відповідно до закону;
- перехід новостворених громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України;
- створення нових районів відповідно до критеріїв їх формування;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів

- 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.

Деякі відмінності між реформою АТУ в Польщі та Україні

Параметр	Польща (факт)	Україна (план)
Рівень реформування	Гміни – початок 90-х Воєводства, повіти – кінець – 90	Громади, райони
Основні характеристики	Гміни ~ 2,5 тис. Повіти 373 65 міст-повітів Воєводства – 16 Варшава	Громади ~ 1,5 тис. Райони ~ 100 Регіони – 24+1 Київ, Севастополь
Бюджетне законодавство	Зміни одночасно з реформою АТУ	Зміни в 2001 з введенням Бюджетного кодексу окремо від реформи АТУ
Рівень підтримки вищих органів влади	Високий, контроль безпосередньо прем’єром	Не визначений

Місцеве самоврядування у Швеції

9,3 млн. Грн. жителів

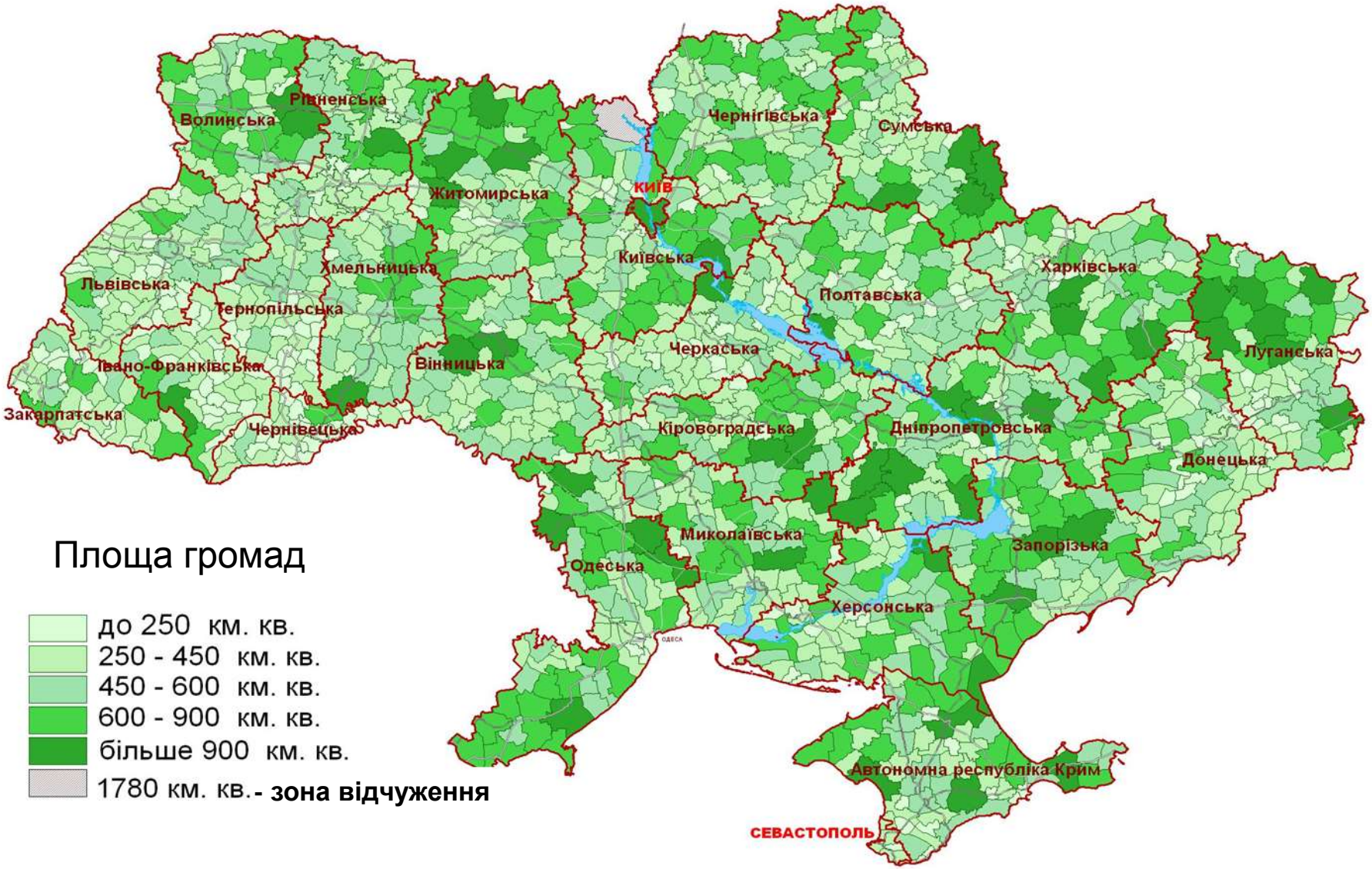
290 муніципалітетів

20 ленів

Очікувані позитивні наслідки від впровадження реформи АТУ та МС

- Упорядкування адміністративно-територіальних одиниць, їх уніфікація, систематизація, забезпечення порівняльності;
- Підвищення ефективності використання бюджетних коштів, ріст доходної частини місцевих бюджетів;
- Покращення якості надання соціальних послуг населення;
- Створення просторової основи регіонального розвитку
- Пожвавлення залучення інвестицій;
- Покращення управління земельними ресурсами;
- Удосконалення системи управління територіями з боку ЦОВВ.

Україна громад



Проект адміністративно-територіального устрою. Райони