



Концепція законопроектів
«Про місцеве самоврядування в Україні»
та «Про місцеві державні адміністрації»



Базові передумови

Розробка законопроектів здійснюється
з урахуванням положень чинної Конституції України

Пропозиції розробляються з урахуванням запланованих змін до законодавства
про адміністративно-територіальний устрій України
(базовий та субрегіональний рівні)

Передбачається що нові редакції законів України «Про місцеве самоврядування
в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» наберуть чинності не пізніше
01.07.2020 року
та будуть введені у дію з 01.01.2021 року

Прикінцеві та перехідні положення передбачають достатній період для
завершення адміністративно-територіальної реформи та особливості
здійснення діяльності усіх суб'єктів владних повноважень у цей період



Мета законопроектів

Приведення українського законодавства у відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування

Впорядкування підходів до визначення повноважень ОМС різних рівнів

Закріплення чіткого порядку та умов передачі повноважень держави ОМС

Узгодження повноважень ОМС та функцій, які виконують МДА

Усунення конфлікту інтересів під час здійснення МДА повноважень виконавчих ОМС і функцій нагляду/контролю



Види повноважень ОМС

Критерії розмежування повноважень держави та ОМС

- 2 підходи:
 - а) питання місцевого значення, не віднесені спеціальними законами на рівень держави;
 - б) питання місцевого значення, закріплені у законі про ОМС та спеціальних законах

Власні та делеговані повноваження

- Власні повноваження спрямовані на забезпечення середовища життєдіяльності громад(и)
- Делеговані:
 - 1) Закріплені повноваження передбачають надання соціальних послуг, щодо яких держава визначає спосіб та порядок їх надання (стандарт якості не встановлюється). Законом може встановлюватись мінімальний обсяг видатків чи мінімальний обсяг послуг. *Це, наприклад, повноваження у сфері позашкільної, мистецької освіти.*
 - 2) Передані передбачають, що держава передає ОМС відповідне повноваження, визначаючи не лише спосіб та порядок його реалізації, а й стандарт якості виконання. Законом встановлюється мінімальний обсяг видатків на їх реалізацію. *Це, наприклад, повноваження у сфері середньої освіти*



Принципи забезпечення фінансовими ресурсами

Фінанси передаються відповідно до повноважень

- **Власні повноваження** забезпечуються шляхом закріплення місцевими податками та зборами, ставки по яких встановлюються ОМС. Загальний обсяг не регулюється
- **Делеговані повноваження:**
 - 1) **Закріплені** забезпечуються закріпленням за місцевими бюджетами частини загальнодержавних податків, по яких здійснюється фінансове вирівнювання. Глибина вирівнювання має забезпечувати стимулювання до нарощування фінансового ресурсу та зменшення диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня. Загальний обсяг відповідає обсягу закріплених повноважень;
 - 2) **Передані** забезпечуються передачею прямих трансфертів до бюджетів ОМС, обсяг яких має забезпечувати виконання норм та показників, визначених стандартом.



Повноваження ОМС за типами

Політичні

- Визначають порядок організації власної структури та форм роботи, прав на відкликання депутатів, голови, висловлення недовіри тощо

Секторальні

- Передбачають виконання завдань (надання послуг) у окремих секторах (галузях) економіки, визначаються окремими секторальними законами.
- Впроваджується «Реєстр повноважень» та більш жорсткі запобіжники щодо унесення змін до законодавства баз консультацій із всеукраїнськими ОМС (зміни до Регламенту ВРУ, Закону «Про КМУ» та «Про ЦОВВ»)

Організаційні (адміністративні)

- Питання процедурного характеру, пов'язані із забезпеченням діяльності органів та посадових осіб, організації документообігу, форми адміністративних актів



Критерії наділення ОМС повноваженнями

ОМС наділяються повноваженнями законом при таких умовах:

- Потреба в публічних послугах є повсюдною, споживачі рівномірно розміщені по території
- Встановлено порядок надання послуг
- ОМС можуть самостійно в рамках закону визначати спосіб реалізації повноважень
- ОМС мають достатні інфраструктурні, кадрові та фінансові ресурси для виконання повноважень
- Існують показники якості надання послуг (для делегованих)
- Встановлено ефективний державний нагляд за легітимністю, регулярністю та якістю (щодо делегованих) надання послуг
- Запроваджено систему консультацій між ОМС та державою щодо передачі повноважень

Секторальні повноваження ОМС виписуються виключно у спеціальних законах з урахуванням правил та принципів, встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування»

Впроваджується Електронний кодифікатор публічних послуг

Вводяться запобіжники щодо унесення змін до законодавства, що зачіпають питання місцевого самоврядування, без консультацій із всеукраїнськими асоціаціями ОМС



Передача виконання повноважень між ОМС



Передача виконання повноважень
на горизонтальному рівні
передбачається **лише на підставі**
договорів про міжмуніципальне співробітництво



Передача виконання повноважень
між рівнями ОМС **не передбачається**



Законом встановлюються типи повноважень,
виконання яких **не може передаватись**



Дострокове припинення повноважень

«Розпуск» ради

У випадку недієздатності ради – тільки у судовому порядку (за ініціативою органу, який забезпечує нагляд за легітимністю актів ОМС).

Розпуск ради тягне за собою відставку голови громади

Відставка голови громади (базовий рівень)

2 підходи:

- а) за ініціативою понад 50 % від загальної кількості депутатів ради – передбачає одночасне дострокове припинення повноважень депутатів ради (для випадків, коли змінюється порядок формування представницького органу і голова отримує 50+ % своїх однопартійців у раді)
- б) за ініціативою понад 50% депутатів ради (вводиться у дію після набрання чинності закону про службу в ОМС нової редакції, де передбачено політичний статус посад сільських, селищних та міських голів)

Тимчасове виконання повноважень голови:

Забезпечення виконавчої діяльності – заступник відповідного голови

Забезпечення діяльності ради – секретар ради



Структура ОМС базового рівня

Рада,
як представницький орган

У громадах
з населенням
до 10 тис осіб:
колегіальний
виконавчий орган
не утворюється,
його функції
голова виконує
одноосібно

У громадах
з населенням
понад 10 осіб:
Утворюється
єдиний
колегіальний
виконавчий
орган –
виконком, інші
виконавчі органи
не створюються

У громадах
з населенням
понад 300 осіб:
Утворюється не
тільки
виконавчий
комітет (як
колегіальний
орган), а й інші
виконавчі
органи

У громадах
з населенням
до 100 тис.
осіб:
За рішенням
ради можуть
утворюватися не
тільки виконком,
але й інші
виконавчі органи



Статус ключових посадовців (базовий рівень)

Сільський, селищний,
міський голова

Керуючий справами
(здійснює внутрішній контроль)

Секретар ради
(опікується питаннями забезпечення
діяльності ради, головує на засіданнях
ради у разі відсутності голови)

Заступники голови
(опікуються питаннями здійснення
виконавчої діяльності, один з них –
заміщує голову як виконавчий орган/як
керівника виконкому)



Елементи місцевого самоврядування (1)

Старостинські округи

- Пропонується передбачити їх формування і у містах (квартали, мікрорайони)
- Рада старост як дорадчий орган при голові ради (без членства у виконкомі)

Статус старост

- 2 підходи:
 - а) староста як «політична посада» – прямі вибори у відповідних дільницях громади; не є посадовими особами МС, законом передбачена компенсація виконання окремих завдань
 - б) староста як «адміністративна посада» – призначаються радою за поданням голови, є посадовими особами місцевого самоврядування



Елементи місцевого самоврядування (2)

Органи самоорганізації населення

- На разі за законом ОСН – це складовий елемент системи МС, по факту реалізації – це форма безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення;
- Пропонується змінити статус ОСН, закріпивши на законодавчому рівні цю форму як право участі громадян самоорганізовуватись для вирішення суспільно значущих потреб (форма прямої демократії, а не елемент структури ОМС)



Забезпечення легітимності актів ОМС (1)

«Внутрішній» контроль

- Здійснює посадова особа МС, затверджена рішенням ради із списку
- сертифікованих фахівців Мінренгіону (професійний керуючий справами)
- Асоціації ОМС із всеукраїнським статусом беруть участь у формуванні списку сертифікованих фахівців та питаннях моніторингу їхнього просування по службі, застосування до них заходів стягнень та позбавлення відповідних прав.
- Керуючий справами обирається з числа сертифікованих фахівців відповідним головою та погоджується радою.
- Керуючий справами здійснює внутрішній контроль за легітимністю актів ОМС та голови
- Відсутність візи керуючого справами на документі означає, що ці документи виконуються головою під його особисту матеріальну, адміністративну чи кримінальну відповідальність
- У разі зловживання, керуючий справами притягується до відповідальності та позбавляється права на здійснення діяльності. Порядок визначається спеціальним органом, сформованим асоціаціями ОМС із всеукраїнським статусом.
- Незатвердження керуючого справами у встановлений законом термін є ознакою неієздатності ради

Статус та порядок обрання керуючого справами

Керуючий справами – посадова особа місцевого самоврядування, яка відповідає за кадрову роботу, забезпечує внутрішньо-організаційну діяльність виконавчих органів ради.

Керуючий справами затверджується за поданням голови громади радою громади з числа сертифікованих фахівців з Реєстру керуючих справами.

Формування Реєстру та кадрового резерву керуючих справами

- в Україні формується Реєстр сертифікованих керуючих справами (після введення у дію цього Закону у Реєстр будуть включені усі діючі керуючі справами, які подадуть заяву про це);
- вимоги до професійно-кваліфікаційних характеристик осіб, які можуть претендувати на зайняття посади керуючого справами, та умови їх сертифікації визначаються законом;
- Всеукраїнські асоціації ОМС (за згодою) беруть участь у сертифікації претендентів та формуванні Реєстру сертифікованих керуючих справами;
- питання планування та проведення обов'язкових заходів щодо підвищення кваліфікації керуючих справами визначаються за погодженням з асоціаціями ОМС.



Забезпечення легітимності актів ОМС (2)

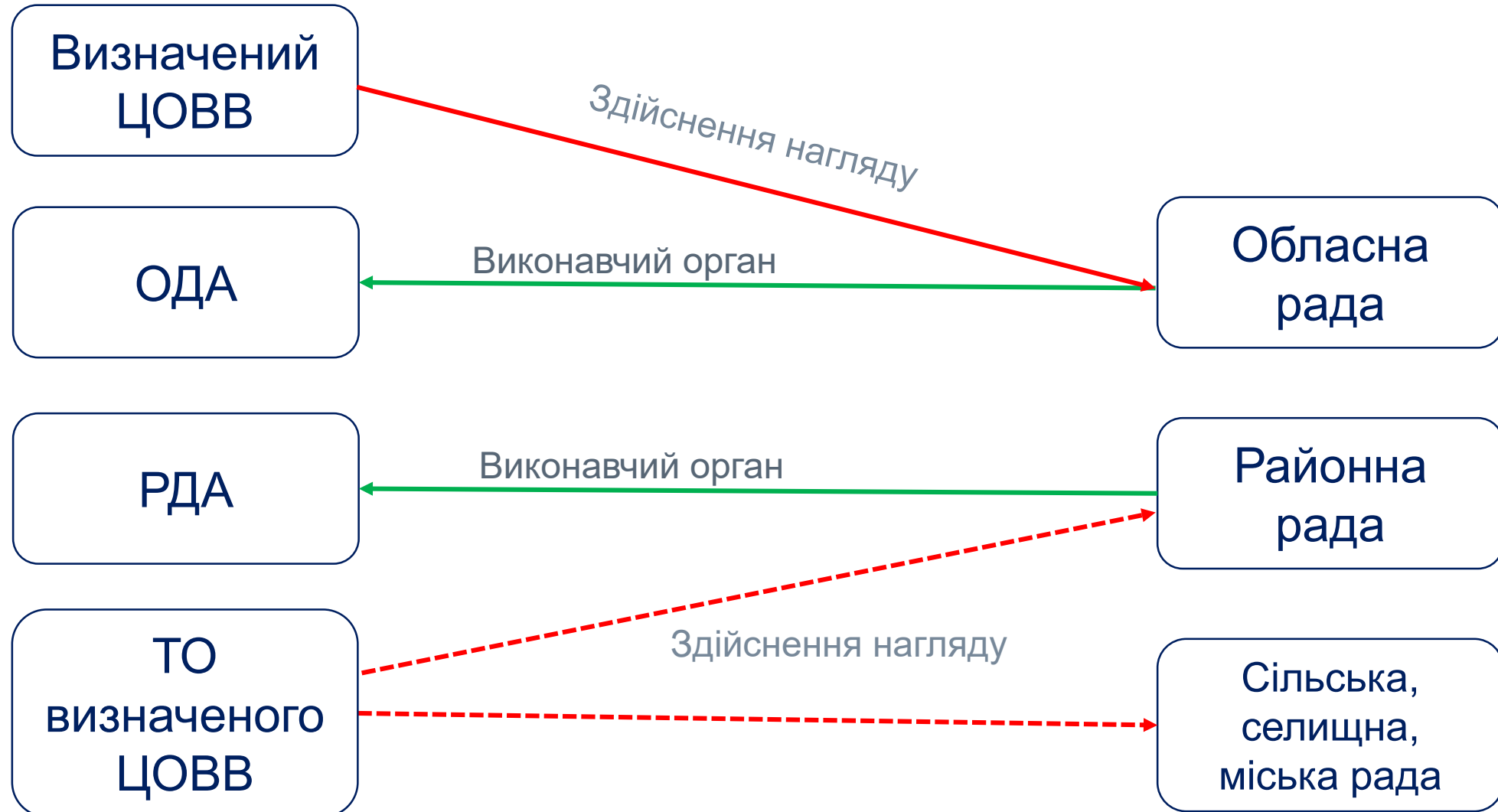
«Зовнішній» нагляд

- Здійснює визначений законом орган виконавчої влади
- Орган має право звернутись до суду та оскаржити акт, дію чи бездіяльність ОМС

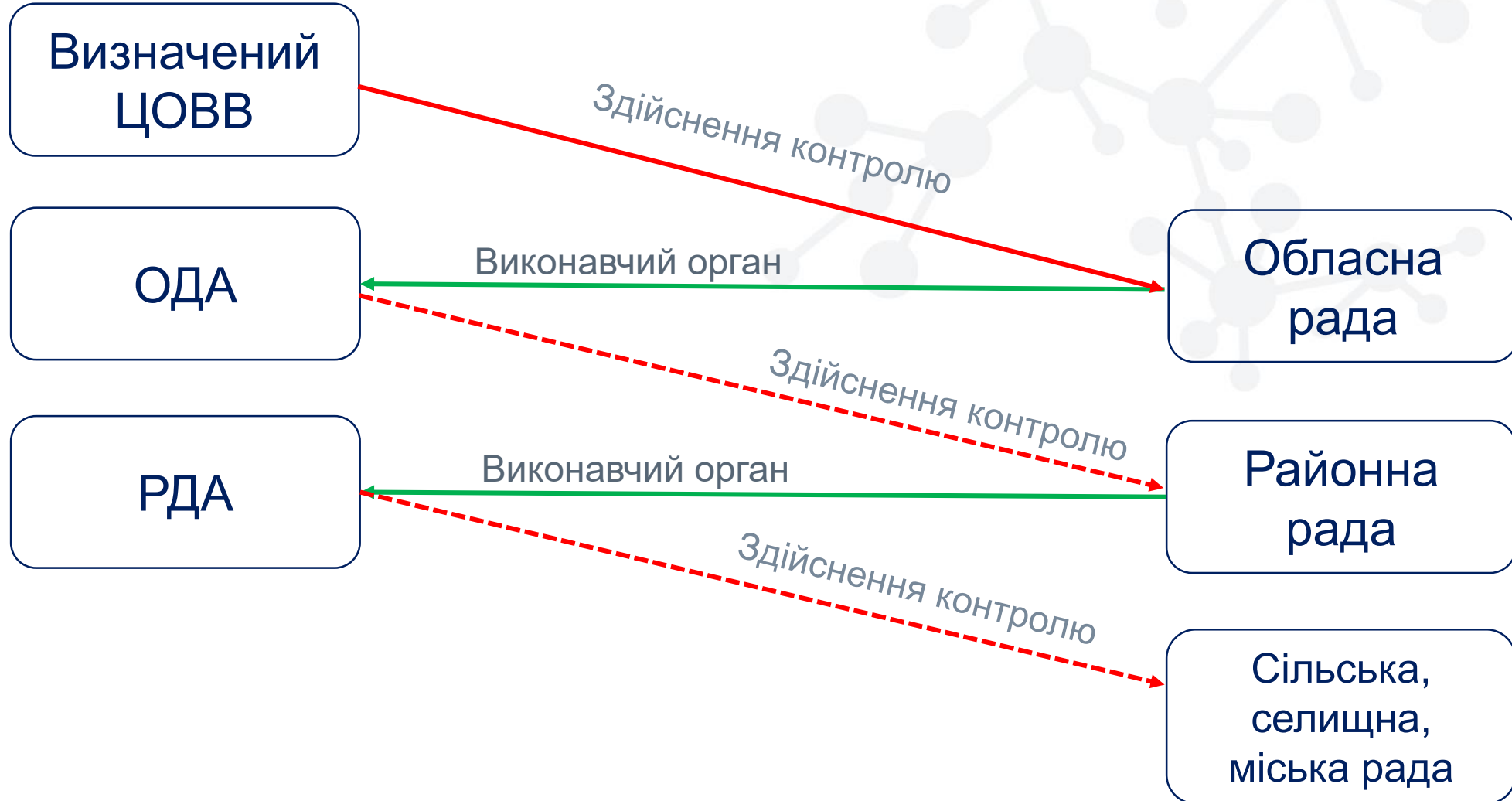


Статус та повноваження МДА (1)

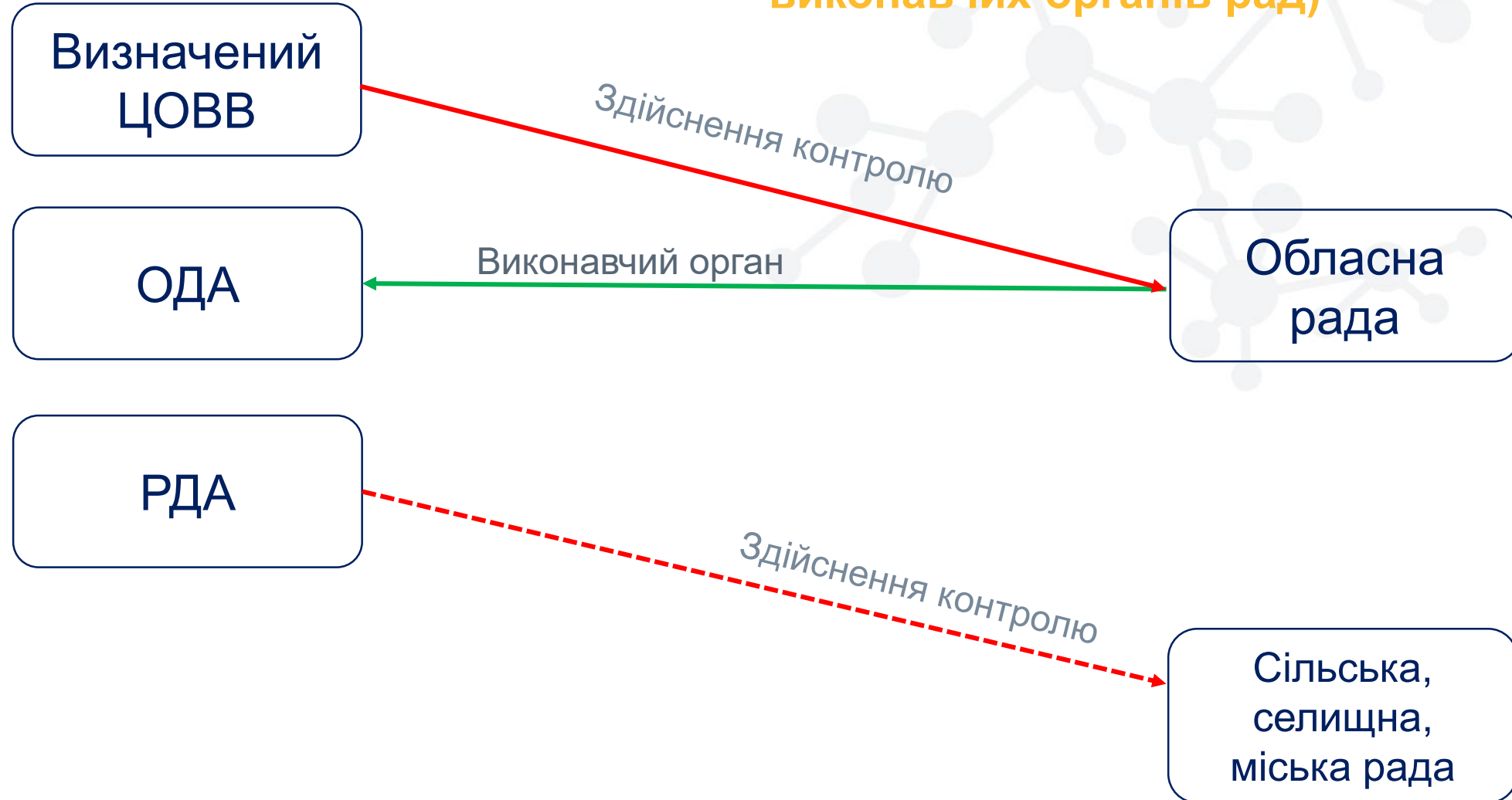
(тимчасово, до утворення виконавчих органів рад)



Статус та повноваження МДА (2) (тимчасово, до утворення виконавчих органів рад)

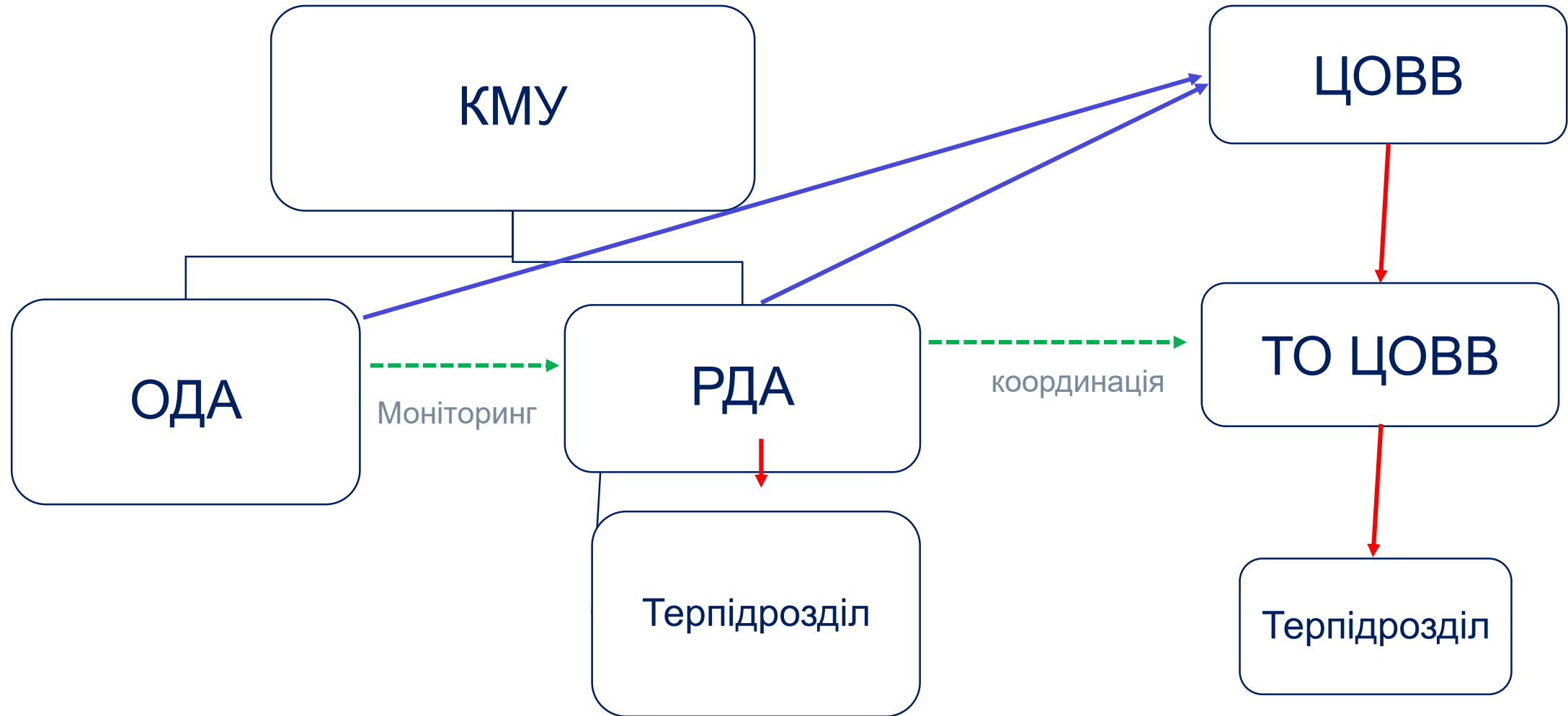


Статус та повноваження МДА (3) (у випадку не створення районних рад, до утворення виконавчих органів рад)





Взаємодія МДА та ЦОВВ





Статус керівника МДА

- Держслужбовець
- Призначається на посаду Президентом України за поданням Уряду
- Голова РДА призначається вперше на посаду з резерву
- Кандидат потрапляє до резерву за конкурсом, який проводить уряд, результати затверджує Президент
- Перебування в резерві від одного до п'яти років
- Може перебувати на посаді в одному районі, області не більше ніж на 3 роки поспіль (горизонтальна ротація)
- Голова ОДА призначається після перебування головою РДА не менше 3 раз і не менше загалом 6 років



ДЯКУЄМО ЗА УВАГУ!



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ