



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



АСОЦІАЦІЯ
МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

З ПИТАНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

МОДУЛЬ 6

ВІДПОВІДІ НА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

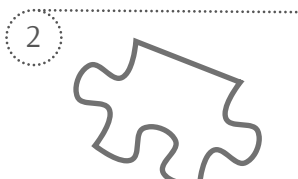
Київ 2015

Посібник розроблено в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ, який впроваджується Асоціацією міст України. Зміст посібника є відповідальністю АМУ і не обов'язково відображає думку USAID або Уряду США. Дозволяється вільно копіювати, перевидавати й розповсюджувати на всій території України всіма способами, якщо це здійснюється безоплатно для кінцевого споживача. Посилання на Асоціацію міст України є обов'язковим.



ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
ВІДПОВІДІ НА ЗАПИТАННЯ	4



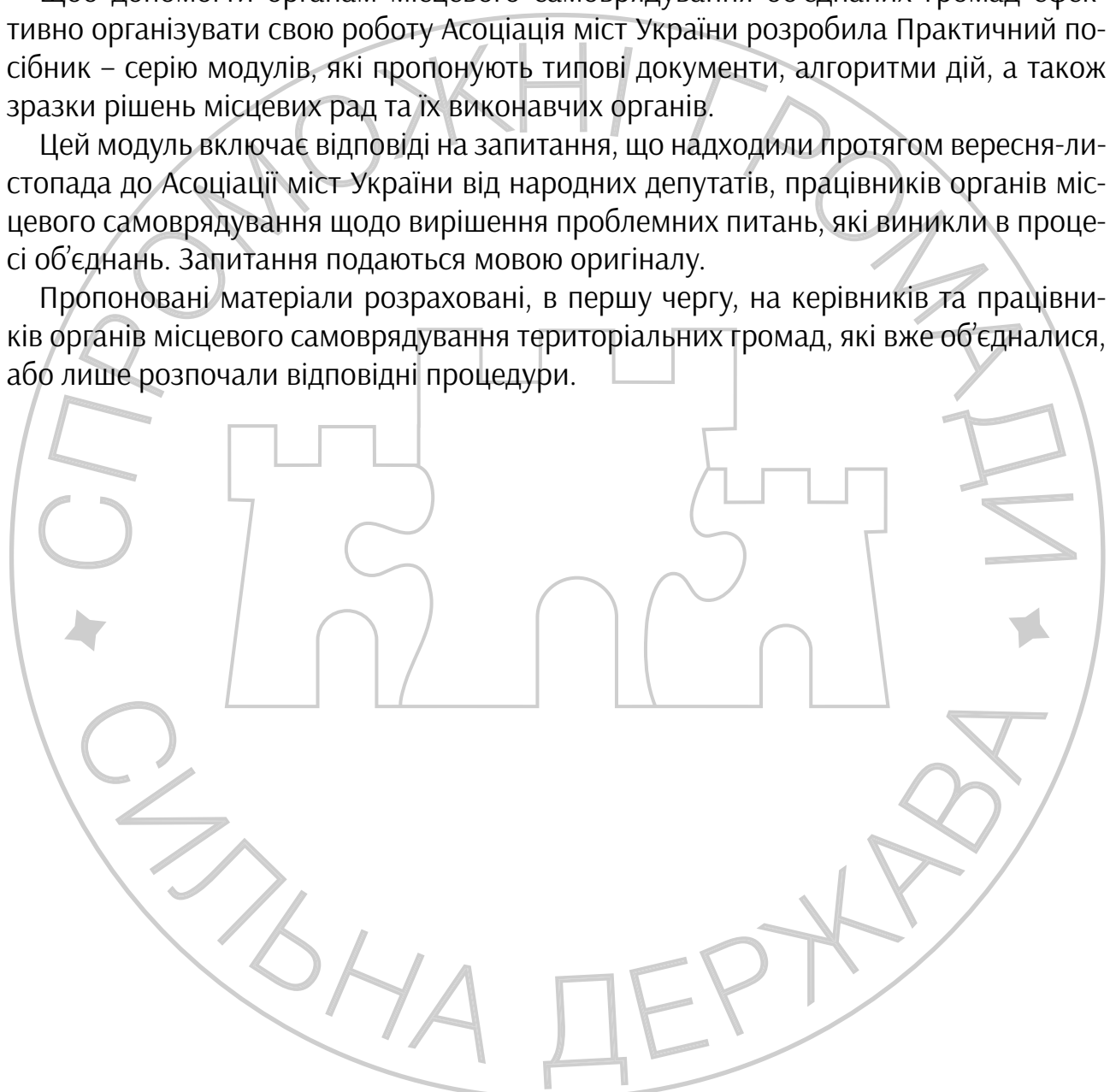
ПЕРЕДМОВА

В Україні розпочалася довгоочікувана реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Важливою складовою та запорукою реалізації цієї реформи є формування спроможних громад, яке відбувається шляхом об'єднання територіальних громад.

Щоб допомогти органам місцевого самоврядування об'єднаних громад ефективно організувати свою роботу Асоціація міст України розробила Практичний посібник – серію модулів, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад та їх виконавчих органів.

Цей модуль включає відповіді на запитання, що надходили протягом вересня-листопада до Асоціації міст України від народних депутатів, працівників органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблемних питань, які виникли в процесі об'єднань. Запитання подаються мовою оригіналу.

Пропоновані матеріали розраховані, в першу чергу, на керівників та працівників органів місцевого самоврядування територіальних громад, які вже об'єдналися, або лише розпочали відповідні процедури.



ВІДПОВІДІ НА ЗАПИТАННЯ

1. Яким чином будуть фінансуватися загальноосвітні навчальні заклади, заклади дошкільної освіти (садочки) та заклади культури, які розташовані на території об'єднаних територіальних громад?

Що стосується фінансування загальноосвітніх закладів, то ті громади, які були створені відповідно до Перспективного плану формування територій громад області (затвердженого урядом) та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», будуть фінансуватись: за рахунок освітньої субвенції - поточні видатки; за рахунок власних коштів місцевих бюджетів – капітальні видатки.

Всі інші освітні заклади та заклади культури будуть фінансуватись за рахунок: 60% ПДФО та за рахунок інших джерел, які отримують ці бюджети (фактично в громад, які будуть створені відповідно до Перспективного плану (затвердженого урядом) буде така сама дохідна база, як у міст обласного значення. Ці положення чітко передбачено ст. ст. 64, 69-1, 71 Бюджетного кодексу України.

При цьому необхідно передбачити в проекті Держбюджету на 2016 рік прямі міжбюджетні відносини для бюджетів об'єднаних громад та відповідну дохідну базу. Мінфін України зараз працює над цим питанням. При цьому прямі міжбюджетні відносини будуть здійснюватися за наявності наступних умов: наявність Перспективного плану формування територій громад області (затвердженого урядом), рішення про утворення об'єднаної територіальної громади та призначення в ній перших виборів.

2. Яким чином буде здійснюватися виплата заробітної плати та нарахування премій працівникам закладів освіти та культури?

Питання механізму нарахування і виплати заробітної плати і премії працівникам закладів освіти та культури не змінюються у зв'язку з тим, що вказані заклади будуть відноситись до власності об'єднаних територіальних громад. Зазначені питання регулюватимуться тими самими нормативно-правовими актами, але за рахунок додаткових фінансових преференцій, які отримуватимуть добровільно об'єднані громади, працівники вказаних закладів зможуть бути додатково матеріально профінансовані.

3. Щодо вирішення кадрових питань: працівників закладів культури необхідно буде звільняти і знову приймати на роботу чи переводити/переміщувати на інше місце роботи?

На нашу думку, заклади культури (як і інші заклади та установи соціального спрямування) не будуть ліквідуватися, а лише буде змінюватися їх власник. Враховуючи ту обставину, що зміна власника не викликає необхідність ліквідації або реорганізації, мова повинна йти виключно про переведення (або переміщення) працівників.

4. Щодо прийняття типового положення про старосту?

Асоціацією міст України розроблене Типове положення про старосту, опубліковане на сайті за посиланням <http://auc.org.ua/sites/default/files/books2web.pdf>.



5. Хто буде здійснювати реєстрацію актів цивільного стану, речових прав та їх обтяжень?

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», система надання органами місцевого самоврядування послуг (у тому числі й адміністративних) та їх обсяг, не зазнала змін. Таким чином сільські ради та їх виконавчі органи будуть надавати послуги в тому об'ємі як і раніше. Необхідно зазначити, що здійснення надання деяких послуг (у тому числі й адміністративних) можливо сільськими радами й сьогодні, але не є доцільним у зв'язку з додатковим фінансовим навантаженням та іншими чинниками.

6. Який порядок передачі земель лісового фонду у власність об'єднаних територіальних громад, куди буде сплачуватися земельний податок за землі лісового фонду?

На сьогоднішній день, законодавство України не передбачає передачу у власність об'єднаних територіальних громад земель лісового фонду. Плата за землі лісового фонду включена до складу рентної плати, яка є загальнодержавним податком згідно п.14.1.217 статті 14. Податкового кодексу України.

7. Які строки прийняття бюджету новоствореної об'єднаної територіальної громади?

Загальні строки прийняття бюджету передбачені ст.77 Бюджетного кодексу України – до 25 грудня року, що передує плановому.

При цьому стаття 67 Бюджетного кодексу України передбачає, що бюджети об'єднаних територіальних громад, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, до 15 жовтня року, що передує плановому, формуються відповідно до цього Кодексу на плановий бюджетний період з урахуванням таких особливостей:

- 1) доходи цих бюджетів визначаються відповідно до статей 64 та 69 1 цього Кодексу;
- 2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 цього Кодексу;
- 3) відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103 2, 103 4 і 108 цього Кодексу;
- 4) місцеві запозичення здійснюються відповідно до статей 16 і 74 цього Кодексу.

Ці положення застосовуються з урахуванням того, що Кабінет Міністрів України після завершення адміністративно-територіальної реформи в частині укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та набрання чинності відповідними змінами до законів з питань місцевого самоврядування визначає у проекті закону про Державний бюджет України обсяги міжбюджетних трансфертів для бюджетів нових укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, що створилися.



8. Як будуть надаватися субвенції та дотації бюджетам об'єднаних територіальних громад, які саме, у якому розмірі?

Для об'єднаних територіальних громад, які були створені відповідно до Перспективного плану формування територій громад області (затвердженого урядом) та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», передбачається дотація вирівнювання, реверсна дотація, медична та освітня субвенції, інші субвенції соціального характеру як для міст обласного значення. По факту бюджети об'єднаних територіальних громад мають перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримати весь спектр дохідних джерел та видаткових повноважень (передбачений статтями 89 та 91 Бюджетного кодексу України) як у міст обласного значення.

Розрахунок цих трансфертів буде здійснюватись по загальній процедурі відповідно до ст. 98-101, 103-2, 103-4 Бюджетного кодексу. Наразі обсяги цих трансфертів остаточно не визначені і опрацьовуються в Мінфіні. Дотації (базова та реверсна) будуть розраховуватись на основі індексів податкоспроможності території, враховуючи чисельність населення та обсяг ПДФО. Медична та освітня субвенції розраховуються на основі відповідних постанов Уряду (№11 від 23.01.2015 та №6 від 14.01.2015 відповідно).

Крім того для об'єднаних територіальних громад в Держбюджеті на 2016 рік має бути передбачена окрема субвенція на розвиток інфраструктури, за пропозицією Асоціації міст України її обсяг планується на рівні 1,4 млрд. грн. Субвенція буде розраховуватись відповідно до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ця субвенція надається з державного бюджету на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Механізм надання: Рада Міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації вносять пропозиції за поданням місцевої ради об'єднаної громади щодо фінансової підтримки не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої підтримки; Мінрегіон – узгодження пропозицій; Мінфін – узгодження пропозицій; Кабінет міністрів України – затверджує Порядок надання такої субвенції.

9. Чи може бути у новоствореній раді заступник міського голови, бухгалтер чи економіст депутатом цієї ради?

Положення ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають, що виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно міського голови, заступника (заступників) міського голови, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. При цьому, до складу виконавчого комітету міської ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради. Таким чином, лише посадові особи, які є членами виконавчого комітету відповідної ради, не можуть бути депутатами цієї ради.



10. Чи існує механізм розподілу та передачі майна спільної власності територіальної громади (приміщення шкіл, закладів культури, первинної медицини тощо) новоствореній громаді у зв'язку зі змінами у бюджетному законодавстві в частині фінансування бюджетних установ соціально-культурної сфери?

Окремими законодавчими актами це питання не врегульовано, здійснюється за загальними принципами - на підставі рішень відповідних рад. Передача майна відбувається за актом приймання-передачі майна, після прийняття відповідних рішень щодо передачі та прийняття майна (або юридичних осіб) радами. При цьому необхідно зазначити, що необхідність передачі об'єктів визначається індивідуально, в залежності від їх призначення та кола отримувачів послуг. Так лікарні здійснюють обслуговування мешканців всього району, у тому числі й мешканців об'єднаної територіальної громади, тому їх передача не буде доцільною та обґрунтованою. У свою чергу, передача дошкільних навчальних закладів, шкіл та ФАПів до власності об'єднаної територіальної громади є обґрунтованою та виправданою.

У випадку передачі юридичних осіб з спільної власності громад до власності об'єднаної територіальної громади, до їх статутних документів потрібно буде внести зміни.

11. Чи буде надавати такі муніципальні послуги, як реєстрація шлюбу, народження дитини тощо, у центрі надання адміністративних послуг новоствореній об'єднаній територіальній громаді?

Перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися через Центри надання адміністративних послуг визначаються окремими законодавчими актами. Таким чином, у випадку створення такого Центру, послуги ним будуть надаватися виключно у межах та в порядку, встановлених законодавством України.

12. Який механізм оплати праці старости, якщо його не призначено головою ліквідаційної комісії? Який запис вноситься в трудову книжку у такому випадку?

Виконання обов'язків голови ліквідаційної комісії окремо не оплачується. Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (реєстр № 2983), прийнятий 26.11.2015 (далі - Закон № 2983) передбачає, що ліквідація органів місцевого самоврядування не проводиться, проводиться реорганізація шляхом приєднання.

«4. Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади як юридична особа утворюється у результаті реорганізації шляхом приєднання до юридичної особи - сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, інших юридичних осіб – місцевих рад територіальних громад, що об'єдналися, у порядку, визначеному цим Законом.»

Рада ОТГ вправі прийняти рішення про відміну процесу ліквідації, проведення реорганізації. Таким чином, питання діяльності ліквідаційної комісії знімається повністю.



Щодо запису в трудову книжку:

У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, старостою, до обрання на перших виборах старости, визнається особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання. згідно з пунктом 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Така особа може бути визнана старостою лише за її письмовою згодою (стаття 32 Кодексу законів про працю України).

У разі відсутності згоди колишнього сільського, селищного голови або наявності у нього обмежень, які не дозволяють йому займати таку посаду, він підлягає звільненню. Згідно частини 1 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільського, селищного голови закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи. У разі закінчення строку повноважень у трудовій книжці сільського, селищного голови робиться запис: «Звільнений у зв'язку із закінченням строку повноважень, частина 1 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» із зазначенням дати звільнення та порядкового номеру запису.

Оскільки безпосередньо сільський, селищний, міський голова новоутвореної громади призначає на посади працівників органів місцевого самоврядування (пункт 2 частини 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), то відповідне засвідчення вступу колишнього сільського, селищного голови на посаду старости відбувається розпорядженням новообраного сільського, селищного, міського голови. Таким чином, у день проведення першої сесії ради об'єднаної територіальної громади, видається розпорядження, яке містить наступне формулювання: «Визнати таким, що набув повноважень старости _____ (зазначається найменування населеного пункту, в якому знаходилися органи місцевого самоврядування) _____ (прізвище, ім'я, по батькові) на строк до набуття повноважень старости, обраного на перших виборах, на підставі пункту 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Про вказане робиться відповідний запис у трудовій книжці із зазначенням дати та порядкового номеру запису.

13. Як сформувати комітет з конкурсних торгів, коли штат новоствореної громади виконувати свої службові повноваження буде з 01.01.2016 року?

Враховуючи положення Закону № 2983, необхідності у створенні нового комітету з конкурсних торгів немає. Відповідний комітет, що створений у органі місцевого самоврядування центральної територіальної громади існує і надалі, при цьому до його складу, у випадку необхідності, можуть бути внесені зміни.

14. Хто має право вчиняти нотаріальні дії ?

Нотаріальні дії, відповідно до чинного законодавства, вчиняє уповноважена органами місцевого самоврядування особа (ст. 37 Закону України «Про нотаріат»). Враховуючи припинення повноважень, відповідну особу призначають органи самоврядування ОТГ.



15. Яким чином проводиться оплата праці голови ОТГ, старост, якщо бюджет буде працювати на них з 01.01.2016 року?

Відповідно до Закону № 2983, прийнятого 26.11.2015, оплата праці сільського, селищного, міського голови ради об'єднаної територіальної громади та старост до 1 січня 2016 року здійснюється з бюджету «центральної» сільської, селищної, міської ради.

16. Як буде проводитися оплата праці голови ОТГ, якщо він не є головою ліквідаційної комісії (комісії з реорганізації) в центральній садибі?

Здійснення повноважень голови ліквідаційної комісії не оплачується, виплачується заробітна плата голові ОТГ. Закон № 2983, прийнятий 26.11.2015, передбачає, що ліквідація органів місцевого самоврядування не проводиться, проводиться реорганізація шляхом приєднання. Рада ОТГ вправі прийняти рішення про відміну процесу ліквідації, проведення реорганізації шляхом приєднання. Таким чином, питання діяльності ліквідаційної комісії знімається повністю.

17. В разі якщо попередньо діючий голова і секретар відмовляються від призначення старостою, хто в такому випадку буде виконувати обов'язки старости?

Виконувати обов'язки старости може лише особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної громади на час об'єднання. Секретар ради має право виконувати обов'язки старости лише у тому випадку, коли він виконував обов'язки голови на момент об'єднання. У разі відмови особи, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання, від призначення на посаду старости, така посада залишається не зайнятою до проведення перших виборів старост в цій територіальній громаді.

18. Чи може бути членом ліквідаційної комісії секретар ради, що ліквідовується, який обраний депутатом ради ОТГ?

Закон № 2983, прийнятий 26.11.2015, передбачає, що ліквідація органів місцевого самоврядування не проводиться, проводиться реорганізація. Рада ОТГ вправі прийняти рішення про відміну процесу ліквідації, проведення реорганізації шляхом приєднання. Таким чином, питання діяльності ліквідаційної комісії знімається повністю.

19. Чи може бути членом ліквідаційної комісії особа, яка не має відношення до органів місцевого самоврядування ОТГ, проживає на території ОТГ та має компетенцію?

Закон № 2983, прийнятий 26.11.2015, передбачає, що ліквідація органів місцевого самоврядування не проводиться, проводиться реорганізація шляхом приєднання. Рада ОТГ вправі прийняти рішення про відміну процесу ліквідації, проведення реорганізації шляхом приєднання. Таким чином, питання діяльності ліквідаційної комісії знімається повністю.



20. З яких джерел і яким чином буде фінансуватися заробітня плата вивільненим працівникам, якщо ліквідаційна комісія буде працювати з нового року? По якій функції бюджетної класифікації буде формуватися бюджет ОТГ?

Законопроект № 2983, прийнятий 26.11.2015 передбачає, що ліквідація органів місцевого самоврядування не проводиться, проводиться реорганізація шляхом приєднання. Рада ОТГ вправі прийняти рішення про відміну процесу ліквідації, проведення реорганізації.

Заробітна плата всім працівникам місцевої ради об'єднаної територіальної громади з 1 січня 2016 року виплачуватиметься з відповідного бюджету місцевої ради.

21. Хто вчинятиме нотаріальні дії (в тому числі реєстрація актів цивільного стану) одразу після першої сесії?

Нотаріальні дії, відповідно до чинного законодавства, вчиняє уповноважена органами місцевого самоврядування особа (стаття 37 Закону України «Про нотаріат»). Тому таке рішення приймається відповідною радою або утвореною нею виконавчим комітетом.

22. В якому населеному пункті має бути фактично розміщений центр ОТГ, зокрема виконавчий комітет і рада ОТГ (наприклад, Розсоша і Ружичанка)?

Місцева рада, виконавчий комітет та інші виконавчі органи, як правило, розміщуються в адміністративному центрі громади.

23. Хто має право видавати довідки на утримання субсидій? Чия печатка ставиться на довідці про видачу субсидій?

Право на видачу довідок відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування відповідної громади. На довідки ставиться печатка або місцевої ради, або уповноваженою нею органу, якому делегують відповідні повноваження.

24. В разі, якщо старості буде делеговано право вчиняти нотаріальні дії, то яку печатку під довідкою (про народження, про смерть) ставить староста? Чи будуть старости мати власну печатку?

На довідки ставиться печатка або місцевої ради, або уповноваженою нею органу, якому делегують відповідні повноваження. У старости не буде власної печатки.

25. Як визначається посадовий оклад старости з нового року?

Розмір посадових окладів працівників органів місцевого самоврядування, визначається постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006р. Щодо розмірів посадових окладів старости та особливостей посадових окладів інших працівників виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади у листопаді 2015 року до цієї постанови КМУ внесено відповідні зміни.

26. Чи потрібно змінювати печатку в центральній садибі?

Ні, у випадку реорганізації шляхом приєднання до центральної громади, печатка залишається та сама.



27. Який механізм передачі та фінансування об'єктів, які знаходяться на балансі райради?

Прийом-передача об'єктів від районної ради до сільської, селищної, міської ради відбувається за загальною процедурою. Фінансування відповідних об'єктів здійснюється відповідно до Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік» та Бюджетного кодексу України.

28. В разі, якщо в сільських радах були утворені комунальні підприємства, яким чином та на підставі яких документів відбувається їхня перереєстрація у власність ОТГ (наприклад, Славутський район)?

В даному випадку пропонуємо обмежитися внесенням змін до реєстраційних документів на підставі рішення про реорганізацію засновника (відповідної сільської, селищної ради).

29. Який порядок звільнення працівників у сфері освіти (директорів шкіл, наприклад), адже якщо вони фінансуються з бюджету ОТГ, то їхні трудові книжки мають знаходитися в ОТГ, а зараз вони в районному відділі освіти?

Вирішення проблеми залежить від конкретної ситуації. 1. Якщо заклад передається до ОТГ як юридична особа – то звільнення/переведення не відбувається, працівники «переходять» разом з юридичною особою. 2. Якщо відповідний заклад не зареєстрований як юридична особа – то працівники звільняються за переведенням до ОТГ (у новостворені заклади або до відповідного ОМС, якщо заклад не створюється як юридична особа). 3. У випадку коли трудові відносини працівників не оформлені у відповідності до вимог трудового законодавства (наприклад ДНЗ у власності територіальної громади, а працівник прийнятий на роботу районним відділом освіти) – ситуація вирішується у індивідуальному порядку.

30. Районними бюджетами за рахунок власних надходжень фінансувалися центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. У разі утворення на території району (прийняття рішень про об'єднання переважною більшістю громад району) районний бюджет не буде мати змоги фінансувати. Яка їх подальша доля? Що з ними робити далі?

У разі відповідності об'єднання територіальних громад перспективному плану формування територій громад області, відповідні функції переходять до територіальних громад, а фінансування здійснюється з відповідного бюджету ОТГ у відповідності до Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік» та Бюджетного кодексу України.

31. Механізм подальшого функціонування районних рад, в яких буде відсутній бюджет через створення ОТГ, які покривають площу району повністю.

У такому випадку відповідні районні ради функціонуватимуть відповідно до потреб вирішення спільних інтересів територіальних громад, управління спільною комунальною власністю. Наразі опрацьовується питання про законодавче врегулю-



вання функціонування районних рад за відсутності необхідності виконання ними повноважень в межах району.

Разом з тим звертаємо увагу, що відповідно до Закону № 2983, прийнятий 26.11.2015 , у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з моменту її утворення.

32. Хто робить запис в трудову книжку секретаря?

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження секретаря ради закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради та розпорядження голови ради про дострокове припинення трудових відносин на посаді секретаря. Запис в трудову книжку секретаря може бути внесене новообраним секретарем або працівником кадрової служби ОМС.

