Окремі особливості початку діяльності об'єднаних громад, перші вибори у яких відбулися у грудні 2019 року

**22 та 29 грудня 2019 року у майже 100 ОТГ відбулися перші вибори. За останні роки напрацювано значний досвід щодо організації перших етапів діяльності ОМС ОТГ. Втім депутатам рад та посадовцям ОМС ОТГ, перші вибори у яких відбулися у грудні 2019 року, потрібно враховувати низку особливостей, які будуть істотно відрізняти їхні перші кроки від досвіду попередників.**

Це обумовлено тим, що згадані громади поки не мають прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом, а отже їхній статус за Бюджетним кодексом України (далі – БК України) залишається таким же, яким був до об’єднання.

Також більш жорстким стали й вимоги щодо визнання громад спроможними. Для цього ОТГ має або чітко відповідати затвердженому перспективному плану формування території області, або бути визнана спроможною рішенням Уряду.

Пунктом 9 Прикінцевих положень Закону України від 14.11.2019 р. № 294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (далі – Закон № 294) Кабінету Міністрів України доручено до 01.02.2020 р. подати на розгляд Парламенту пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2020 рік у частині встановлення відносин між державним бюджетом та бюджетами ОТГ, у яких у 2019 році відбулися перші вибори, забезпечивши за необхідності визнання таких ОТГ спроможними або внесення змін до затверджених перспективних планів формування територій громад областей.

За умови виконання зазначеного положення Закону № 294, подальший алгоритм дій щодо виконання бюджетів ОТГ (які на разі не мають прямих міжбюджетних відносин з державних бюджетом) у 2020 році визначатиметься з урахуванням законодавчих та нормативно-правових актів, які будуть прийняті на виконання п. 9 Прикінцевих положень Закону № 294. Але до цього часу, новоствореним ОМС ОТГ потрібно ураховувати низку особливостей щодо організації своєї діяльності, аби не допустити порушень законодавства.

**Специфіка бюджетних відносин**

Відповідно до ч. 2 ст. 77 БК України місцеві бюджети на 2020 рік потрібно було затвердити рішенням відповідної місцевої ради до 25.12.2019 р. (включно).  Підготовка проектів рішень про місцевий бюджет та всіх необхідних матеріалів повинна здійснюватися у відповідності до вимог ст. 75-76 БК України з урахуванням п. 49 Прикінцевих та перехідних положень щодо складання прогнозу місцевого бюджету у 2019 році.

Отже, кожна з рад, яка увійшла до складу ОТГ, перші вибори яких відбулися у грудні та які не перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з 01.01.2020 року, мала прийняти рішення про свій бюджет окремо у старому порядку, а не за правилами, встановленими бюджетним законодавством для ОТГ.

У 2020 році бюджети місцевих рад, які увійшли до ОТГ, але не включені до Закону про державний бюджет на 2020 рік, повинні виконуватися окремо відповідно до вимог ч. 9 ст. 8 Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (далі – Закон № 157).

Тобто, бюджети територіальних громад, що об’єдналися у 2019 році і не переведені на прямі міждюджетні відносини, виконуються окремо до закінчення 2020 року. Сільська, селищна, міська рада, обрана ОТГ, може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільськими, селищними, міськими радами, що увійшли до ОТГ – адже тепер тільки рада «центральної садиби» матиме відповідні повноваження.

До завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об’єдналися:

* функції головних розпорядників, розпорядників бюджетних коштів територіальних громад, що об’єдналися, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови, обраного ОТГ, інших керівників бюджетних установ;
* функції місцевих фінансових органів територіальних громад, що об’єдналися, здійснюють відповідні місцеві фінансові органи, створені до ОТГ або сільський, селищний, міський голова, обраний ОТГ, якщо у відповідних територіальних громадах місцеві фінансові органи не були створені.

Протягом 2020 року (до прийняття Парламентом рішення згідно з п. 9 Прикінцевих положень Закону № 294) зазначені ОТГ отримуватимуть доходи визначені статтею 69 БК України (без зарахування ПДФО) та здійснюватимуть видатки, визначені ст. 91 та п. 20 Прикінцевих та перехідних положень цього кодексу (зокрема, на утримання закладів дошкільної освіти, утримання сільських, селищних та міських палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек, органи місцевого самоврядування, програми соціального захисту та соціального забезпечення і т.д.). Відповідно, такі бюджети не здійснюватимуть видатки, які передбачені ст. 89 БК України, а також не будуть отримувати базову дотацію (чи перераховувати реверсну дотацію до державного бюджету), освітню та медичну субвенції з державного бюджету.

Також слід відмітити, що відповідно до ч. 5 ст. 6 БК України, зазначені бюджети ОТГ будуть включені до зведеного бюджету району (а не безпосередньо до зведеного бюджету області на підставі ч. 4 ст. 6 Кодексу).

Наприкінці 2020 року (або у більш швидкий термін, який буде встановлено на підставі п. 9 Прикінцевих положень Закону № 294)  ОТГ повинна затвердити один (єдиний) бюджет для всієї громади, незалежно від того чи буде вона включена до переліку місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у 2021 році чи не включена.

**Специфіка реорганізації**

На першому пленарному засіданні ради ОТГ, обраної у грудні 2019 року, мало бути прийняте рішення про реорганізацію ОМС територіальних громад, що увійшли до складу ОТГ. Не прийняти відповідне рішення не можна – це обумовлено ч. 2-4 ст. 8 Закону № 157. Реорганізація дозволяє розпочати процедури передачі майна, окремих майнових прав та зобов’язань від рад, що припиняються, до ради-«центральної садиби» у порядку правонаступництва.

Однак ОМС ОТГ, яким присвячена ця публікація, не зможуть завершити реорганізацію до моменту прийняття рішення про спільний бюджет. А це станеться або внаслідок прийняття Парламентом рішення на виконання п. 9 Прикінцевих положень Закону № 294 всередині року, або лише по завершенню 2020 бюджетного року.

Відповідно, не в усіх випадках буде доцільно форсувати проведення повної інвентаризації майна та зобов’язань територіальних громад, що увійшли до складу ОТГ, яка проводиться перед припиненням юридичних осіб-бюджетних установ. Адже така інвентаризація має включати не лише передачу товарних цінностей, а й залишків коштів ОМС-правонаступнику.

Тому реорганізацію у описаному випадку доведеться проводити окремими етапами, що можуть істотно розтягтися у часі. Етапність проведення реорганізації має бути відображена у рішенні ради ОТГ про початок реорганізації та додатках до нього. Нагадуємо, що зазначене рішення можна коригувати.

Незважаючи на численні складнощі, пов’язані із відсутністю прямих відносин з державним бюджетом, є й кілька позитивних моментів для «грудневих ОТГ». Так, у фахівців та депутатів ради-«центральної садиби» з’явиться час у спокійному режимі на підставі даних щорічної інвентаризації проаналізувати фінансовий стан ОМС, що припиняються, та утворених ними юридичних осіб, і прийняти зважені рішення щодо подальших кроків з управління активами та зобов’язаннями цих осіб. Відповідно, можна буде зважено підійти до формування мереж бюджетних установ ОТГ, формату надання публічних послуг. Також немає ніяких перешкод для початку реорганізації чи переформатування діяльності комунальних підприємств та перегляду підходів з надання житлово-комунальних послуг, благоустрою та адміністративних послуг на території ОТГ вже у 2020 році.

Оскільки ОТГ поки не отримають фінансів на здійснення окремих видів своїх повноважень, не існуватиме імперативу щодо передачі ОТГ майна, що на разі знаходиться в управлінні районних рад. Рада ОТГ до прийняття рішення про перехід на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом може тільки домовлятися з районною владою про передачу відповідного майна ОТГ та умови здійснення видатків на його утримання на «перехідний період».

Звертаємо увагу, що чимало питань, пов’язаних з реорганізацією ОМС ОТГ, перші вибори у яких відбулися у грудні 2019 року, будуть мати свою специфіку, обумовлену конкретними обставинами на конкретній території. Тому будьте дуже уважними, використовуючи узагальнені поради та рекомендації, і при прийнятті власних рішень ураховуйте чинники та фактори, властиві саме вашій ОТГ. Для цього проаналізуйте прийняті радами, що припиняються, рішення про встановлення ставок місцевих податків і зборів, порядки управління об’єктами комунальної власності, у т.ч. земельними ресурсами. Не забувайте, що рада ОТГ, обрана на перших виборах, може приймати загальні рішення, які будуть обов’язковими до виконання на усій території ОТГ, у тому числі, скасовуючи, доповнюючи чи змінюючи рішення усіх ОМС, що увійшли до складу ОТГ.

Звісно, новобраним ОМС ОТГ у першу чергу доведеться вирішувати питання освіти та охорони здоров’я, а також утримання бюджетних установ на території ОТГ. Тут обов’язково ураховуйте, що з квітня 2020 року будуть діяти нові правила публічних закупівель, а отже, до цього треба почати готуватися вже зараз, оформлюючи відповідне правонаступництво та плануючи зміни до бюджетів, якими буде управляти рада-«центральна садиба» протягом перехідного періоду.

ОМС ОТГ доведеться також почати вирішувати питання, з якими більшості з громад раніше не доводилося стикатися. Серед таких, зокрема, будуть питання щодо об’єктів інфраструктури, у тому числі утримання та ремонту доріг та вулиць усередині населених пунктів на усій території ОТГ. Приділіть протягом найближчих місяців особливу увагу на документарне оформлення та фактичну приналежність таких об’єктів – є час організувати дуже просту та цілком законну процедуру їх оприбуткування внаслідок реорганізації. Потім такої можливості вже не буде.

До питань дещо «екзотичних» для звичайних громад, але істотних для ОТГ, відноситься і специфіка забудови населених пунктів – це впливатиме на визначення підходів для забезпечення надання житлово-комунальних послуг у 2020 році та формування тарифів, а також організацію благоустрою. На час перехідного періоду ви можете проаналізувати й цей напрямок та зробити певну підготовчу роботу, наприклад, щодо затвердження єдиних правил благоустрою на території ОТГ, розрахунку цін та тарифів на платні послуги, провести їх публічне обговорення.

Не забувайте, що значна частина актів, які вам зараз доведеться приймати, будуть віднесені до категорії регуляторних. А отже їхню розробку та узгодження бажано почати завчасно, аби не втрачати дорогоцінний час. А тому після аналізу відповідних положень та системних актів з управління активами усіх територіальних громад, які увійшли до складу ОТГ, потрібно скласти та оприлюднити план регуляторної діяльності та приступити до розробки та погодження відповідних регуляторних актів (чи унесення змін у вже існуючі).

Усі ці питання треба продумати заздалегідь – вони вплинуть не лише на управління бюджетами рад, що увійшли до складу ОТГ, а й на формування організаційної структури ОМС ОТГ.

**Кадрові особливості**

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону № 157 повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об’єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ. Після завершення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об’єдналися, їхні виконавчі комітети продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ, персонального складу її виконавчого комітету. Протягом зазначеного строку сільський, селищний, міський голова, обраний ОТГ, очолює такі виконавчі комітети та входить до їх персонального складу. Після завершення повноважень сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради у територіальній громаді, що увійшла до ОТГ, відповідні функції одноособово виконує сільський, селищний, міський голова, обраний ОТГ, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою персонального складу її виконавчого комітету.

Таким чином, згідно зазначеної вище норми Закону № 157, повноваження сільських, селищних рад та відповідних сільських, селищних голів завершуються в день набуття повноважень радою ОТГ, тобто – в день проведення першого пленарного засідання першої сесії відповідної ради ОТГ.

З огляду на завершення повноважень зазначених ОМС та їх посадових осіб, рада ОТГ відповідно до вимог ч. 4 ст. 8 Закону № 157 має розпочати процедуру реорганізації  відповідних юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об’єдналися, та розміщених поза адміністративним центром ОТГ, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі ОТГ. Дата початку реорганізації визначена законом – це день першого пленарного засідання новообраної ради ОТГ. А ось дата завершення реорганізації законом не регламентована і встановлюється безпосередньо рішенням ради ОТГ з урахуванням приписів чинного законодавства. Тож почати вирішувати питання вивільнення чи переведення працівників можна одразу, а завершити його – вже наприкінці реорганізації відповідних ОМС (у разі неприйняття рішення згідно з п. 9 прикінцевих положень Закону № 294 це може статися аж по завершенні поточного бюджетного року).

«Кадрова» частина процедури реорганізації включає в себе попередження працівників сільських, селищних рад, розміщених поза адміністративним центром ОТГ, про наступне вивільнення у порядку, визначеному ст. 49-2 Кодексу законів про працю України не пізніше, ніж за 2 місяці до дня фактичного вивільнення. Одночасно з попередженням працівникові пропонується інша робота (у разі її наявності). Звертаємо увагу, що строк попередження може бути більшим за 2 місяці – заборона існує тільки на його скорочення.

На час відсутності у ради ОТГ прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом, рада ОТГ та її виконавчі органи не набудуть всіх передбачених законом повноважень, властивих звичайним ОТГ, та матимуть дещо обмежені можливості на уведення нових посад. Тому плануючи нові структури ураховуйте, на забезпечення виконання яких повноважень ОМС ви уводите нові посади (змінюєте посадові інструкції тощо). Відсутність якісного планування з цих питань може призвести до того, що будуть утворені посади для виконання повноважень щодо яких у ОТГ тимчасово відсутнє фінансування. Але й відсутність нової структури виконавчих органів ради ОТГ на час попередження працівників про наступне вивільнення, у свою чергу, позбавить вас можливості вчасно попередити працівників рад, що припиняються, про наступне вивільнення та запропонувати їм посади у ОМС ради-«центральної садиби» у встановлений законом строк. Тож при плануванні нової структури ОМС ОТГ, будьте максимально уважні та ураховуйте специфіку, властиву вашій громаді.

***Асоціація ОТГ готова надавати індивідуальні консультації та підтримку своїм членам у разі виникнення питань, пов’язаних із реорганізацією ОМС ОТГ, перші вибори у яких відбулися у грудні 2019 року.***