



**Про децентралізацію, зміни до
Конституції України,
та реформу, яка давно назріла
А. Ткачук**

Тло на умови змін

- Україна, після лютого 2014 року знаходиться у стані неоголошеної війни з Росією.
- Від України вимагають визнання анексії Криму, “федералізації”, висувають ультиматуми, якою має бути українська Конституція.
- Уряд України 01 квітня 2014 року ухвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.
- Реформа розпочалась? Чи вона можлива в нинішніх умовах?
- Що необхідно для реформи?

Слабкі ОМС шлях до концентрації влади на вищих рівнях!

- Управління потребує уніфікації, а уніфікація можлива серед порівняльних суб'єктів!
- Якщо частина громад не може утримувати школи, всі школи переходять на районний рівень.
- Якщо якісь з районів не можуть утримувати районні лікарні, медицина буде передана на рівень області (медичного округу).
- Якщо певний рівень місцевого самоврядування не може виконувати повноваження, їх забирає держава. (зараз це відбувається постійно)

Як із відповідальністю?

- ОМС відповідальні перед громадами, але не мають ресурсів.
- РДА мають ресурси, але не відповідальні перед громадами.
- Політичні впливи на МДА та ОМС руйнують внутрішню стійкість суспільства та інституційну пам'ять.
- Державні органи часто використовуються для приборкання опозиціонерів чи просто незалежних.

Надмірно централізована влада

- Придатна для придушення неугодних, творення схем збирання незаконних поборів знизу до гори.
- Створює видимість сили, відданості по вертикалі
- Не зацікавлена у проведенні реформ
- В умовах політичної дестабілізації руйнується за кілька днів.

Реформа для заспокоєння донбасу чи вирішення проблеми відповідальної влади?

- *Реформа не заспокоїть бойовиків, але вона може покращити якість життя людини не залежно від місця проживання!*

Інструменти:

- *Забезпечення територіальних громад ресурсами;*
- *Ліквідація дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою;*
- *Звільнення виконавчої влади від невластивих їй функцій і передача більшості повноважень місцевому самоврядуванню;*
- *Надання можливостей людям бути відповідальним за владу, яку вони обирають.*

Чому гальмувалась реформа?

- Розпочавши в 1990 році відновлення місцевого самоврядування, Україні зіштовхнулась із суттєвим обмеженням його прав протягом 2010-2013 років.
- Не зважаючи на неодноразові спроби розпочати реформу місцевого самоврядування в Україні, сама реформа постійно відкладалась у тому числі через необхідність внесення змін до Конституції України.
- Проте, як на мене головна проблема не стільки у змінах, які слід зробити в КУ і законах, а у не бажанні піти на передачу влади на нижні рівні управління.

Проблеми конституційного регулювання

- Не визначеність із системою адміністративно-територіального устрою(стю 133).
- Відсутність територіальної основи для творення спроможних громад(муніципалітетів)(ст.140).
- Відсутності можливостей створення виконавчих органів районних та обласних рад.(ст.143)
- Алогічна природа місцевих державних адміністрацій, як органів виконавчої влади, які виконують повноваження виконавчих органів рад і водночас мають забезпечувати нагляд за їх діяльністю(ст.119)
- Відсутність механізмів нагляду з боку держави за законністю рішень органів місцевого самоврядування.(ст.144)
- Належність до повноважень Верховної Ради України розгляд питань, щодо призначення дострокових місцевих виборів, утворення і ліквідація районів, змін меж та статус міст(ст.85).

Логіка змін до Конституції

- Мінімально необхідні.
- Без втручання до розділів, зміни до яких підлягають затвердженню референдумом.
- Визначають струнку систему АТУ.
- Визначають систему органів місцевого самоврядування на усіх рівнях АТУ.
- Позбавляють місцеві державні адміністрації невластивих функцій.

Зміна компетенції ВРУ, позбавлення її невластивих повноважень

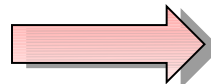


Чинна редакція Конституції України

Пропозиції зміни до Конституції України

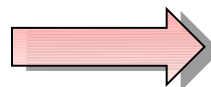
Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;



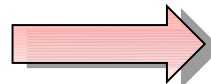
ВИЛУЧИТИ

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;



ВИЛУЧИТИ

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;



ВИЛУЧИТИ

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

16) статус столиці України, спеціальний статус інших адміністративно-територіальних одиниць;

Надання нових повноважень Президенту України щодо місцевого самоврядування



Чинна редакція Конституції України

Пропозиції зміни до Конституції України

Стаття 106. Президент України:

ВІДСУТНІ



21-1) достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим України за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України;

ВІДСУТНІ



21-2) у випадках передбачених законом достроково припиняє повноваження сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та призначає тимчасового державного уповноваженого.

Позбавлення алогічного статусу МДА, як виконавчого органу ради. Стаття 118



Чинна редакція Конституції України

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

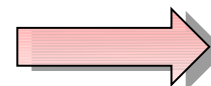
Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

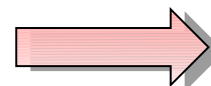
Прозиції зміни до Конституції України



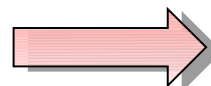
ВИЛУЧИТИ



ВИЛУЧИТИ



ВИЛУЧИТИ



ВИЛУЧИТИ

Зміна повноважень МДА , (координуючі та наглядові)



Чинна редакція Конституції України

Пропозиція зміни до Конституції України

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території

забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

- 1) здійснюють нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України;
 - 2) організовують роботу державних інспекцій на місцевому рівні;
 - 3) координують роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
 - 4) координують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану;
 - 5) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.
- Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України.

Удосконалення системи адміністративно-територіального устрою



Чинна редакція Конституції України

Пропозиції зміни до Конституції України

Стаття 133

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.

Умови та порядок утворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць визначаються законом.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, місто Київ, Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Статус та адміністративно-територіальний устрій міста Києва як столиці України та Севастополя визначаються окремими законами України.

Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

Розділ XI

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



Чинна редакція Конституції України

Пропозиція змін до Конституції України

Стаття 140

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування громади є сільський, селищний, міський голова; сільська, селищна, міська рада та її виконавчий орган.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району є районні ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад області є обласні ради та їх виконавчі органи.

Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.

Органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей здійснюють визначені законом повноваження, які виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та економії найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні.

Особливості організації місцевого самоврядування в місті Києві та у Севастополі визначаються окремими законами України.



ВИЛУЧИТИ

Сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів.

Створення органів місцевого самоврядування на усіх рівнях АТУ



Чинна редакція Конституції України

Прозиції зміни до Конституції України

Стаття 141

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить чотири роки. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради. Порядок формування районних та обласних рад повинен забезпечувати представництво громад.

Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить чотири роки.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня четвертого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Позачергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад сільських, селищних, міських голів призначаються Центральною виборчою комісією в місячний термін з часу настання правових підстав.

Статус сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевих рад, їхні повноваження визначаються законом

Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами. Районна та обласна рада обирають голову виконавчого комітету ради і за його поданням формують склад виконавчого комітету ради.

Розділ XI

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



Чинна редакція Конституції України

Пропозиції зміни до Конституції України

Стаття 142

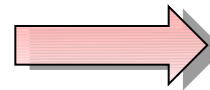
Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, в тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад.

Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами.



ВИЛУЧИТИ

Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою .

Стаття 143

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування віднесені законом до їх компетенції.

Розділ XI

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



Чинна редакція Конституції України

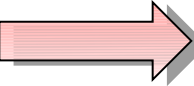
Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. **Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.**

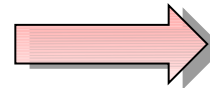
Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Пропозиція змін до Конституції України

ВИЛУЧИТИ



Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. **Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.**



ВИЛУЧИТИ

Стаття 144

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом зупиняються головами відповідних державних адміністрацій з одночасним зверненням до суду.

Стаття 145

Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

З якого часу можливе набрання чинності змін

Розділ XV

ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ



1. Цей Закон набирає чинності з дня наступного за днем його офіційного опублікування за винятком статей 118, 119, 133, 140-144, які набирають чинності з дня набрання чинності законів щодо адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, необхідність підготовки яких впливає з цього Закону, але не пізніше ніж через 2 роки з дня набрання чинності цим Законом.

2. Сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, місцеві державні адміністрації продовжують здійснювати свою діяльність до формування складу рад, обраних на новій територіальній основі, сформованій відповідно до законодавства, ухваленого відповідно до п.1. перехідних положень.

3. Кабінету Міністрів України протягом 6 місяців з дня ухвалення цього Закону, підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти, необхідність підготовки яких впливає з цього Закону.

Існуюча система органів публічної влади на місцях



Модель реформованої системи органів публічної влади на місцях

Регіони:

- 27 регіонів (АРК,
- 24 областей ,
- м.Київ
- м. Севастополь)

Обласна
державна адміністрація

Обласна рада

Територіальні органи
центрального органів
виконавчої влади

Виконавчий
комітет
обласної ради

Райони ≈100-150 районів

Районна
державна адміністрація

Районна рада

Територіальні органи
центрального органів
виконавчої влади

Виконавчий
комітет
районної ради

Громади ~ 1500 громад

Голова громади

Рада громади

Виконавчий комітет ради
громади

Сільські старости



Чи реально цього досягнути

- Україна реально знаходиться в стані неоголошеної війни з боку РФ.
- АРК окуповано РФ, Донбас лихоманить, там фактично відсутня легальна публічна влада.
- ПР та КПУ у парламенті займають позицію винятково не конструктивну: висувають вимоги, які не можливо виконати.
- Проте щодо цих змін є консенсус експертного середовища, лідерів місцевого самоврядування.



Чи може бути план “Б”?

- Сьогодні у ВРУ не має конституційної більшості для внесення змін до КУ.
- Проте реформу ОМС на рівні громад можна проводити і без конституційних змін.
- Районний рівень – кількість районів та їх межі взагалі не визначені законодавством.
- На рівні районних та обласних рад, проблеми створення виконкомів можна спробувати вирішити через розширення повноважень виконавчого апарату.
- Для цього потрібен консенсус політичних сил, Уряду та Президента.