

Харківська обласна державна адміністрація

**Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної академії правових наук**

**Методичні рекомендації щодо роз'яснення положень
законопроекту «Про внесення змін до Конституції
України» в частині децентралізації державної влади та
реформи місцевого самоврядування**

Харків

2014

Харківська обласна державна адміністрація

**Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної академії правових наук**

Методичні рекомендації щодо роз'яснення положень законопроекту
«Про внесення змін до Конституції України» в частині децентралізації
державної влади та реформи місцевого самоврядування / д.ю.н., проф. П.М.
Любченко, к.ю.н., доц. І.І. Бодрова. – Харків: ХОДА; НДІДБМС, 2014. – 26 с.

© Любченко П.М., Бодрова І.І., 2014

Реалізація євроінтеграційного курсу, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка має відповідати цінностям демократичного суспільства й забезпечувати здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні.

Проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах.

На конституційному рівні з метою подальшого розвитку місцевого самоврядування передбачається невідкладно вирішити наступні питання:

а) удосконалення правового регулювання адміністративно-територіального устрою;

б) закріплення засад територіальної організації влади;

в) поглиблення децентралізації влади, розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності та забезпечення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами;

г) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному й районному рівнях, створення виконавчих органів районними й обласними радами;

д) усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом ліквідації місцевих державних адміністрацій.

е) створення державних представництв з наглядовими та координаційними функціями.

Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо.

Ключові конституційні зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місьцеве самоврядування), а також для децентралізації державної влади пропонуються деякі зміни в розділі V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

Чинна редакція	Пропонована редакція
Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, <u>поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів,</u> з урахуванням їх	Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку

історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.	адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.
--	--

Існуючий адміністративно-територіальний поділ України є застарілим, гіпертрофованим, нераціональним та неефективним. Система його зорієнтована на принципи демократичного централізму, адміністративно-командного механізму управління та плановості економіки. В сучасних політико-правових та соціально-економічних умовах вона проявляє нездатність забезпечити необхідну базу для реалізації принципів оптимальної децентралізації, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, а також забезпечення регіонального розвитку та сталого розвитку населених пунктів. Існуючі адміністративно-територіальні одиниці «радянської моделі» зорієнтовані виключно на функції адміністративного управління у той час, як сучасна конституційна модель муніципальної демократії вимагає орієнтації їх на політико-культурну та соціально-економічну самоорганізацію населення, забезпечення комплексного територіального розвитку та побудову ефективної та раціональної системи територіальної організації влади. У зв'язку з цим виникає потреба в оновленні конституційно-правових засад адміністративно-територіального устрою, що мали б відповідати сучасним вимогам державного та муніципального будівництва, європейським стандартам у сфері територіальної організації влади.

Законопроектом передбачено уточнення засад здійснення державної влади та проголошення децентралізації як керівної ідеї системно-структурної і функціонально-компетенційної її організації, що створить необхідні правові підстави поступового розширення сфери відання місцевого самоврядування, перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, а також більш широкого врахування особливостей регіонального та місцевого розвитку.

Вперше Україна впритул підійшла до імплементації у національне законодавство одного з найважливіших принципів місцевого самоврядування, проголошених Європейською Хартією місцевого самоврядування, - принципу повсюдності. Він гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень, на території не лише населених пунктів, але й на прилеглих до них територіях. Законопроектом не просто проголошується, а й забезпечується конкретними конституційно-правовими нормами цей принцип територіальної організації влади.

Принципово важливим новим положенням законопроекту є визначення принципу спроможності місцевого самоврядування як однієї із засад адміністративно-територіального устрою держави. Реформування адміністративно-територіальних одиниць має здійснюватися з урахуванням

реальної здатності відповідних органів управління до самостійного та найбільш ефективного виконання покладених на них завдань, забезпечення їх функціонально-компетенційного навантаження необхідними та достатніми ресурсами матеріального, фінансового, організаційного, кадрового та іншого характеру.

Майбутнє України як держави найближчим часом визначатиметься спроможністю її регіонів та інших адміністративно-територіальних одиниць до економічного, соціального, культурного розвитку. У зв'язку з цим особливе навантаження матиме проголошений у законопроекті принцип сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Засади сталого розвитку охоплюють дві найважливіші ідеї: забезпечення рівноваги між економічними, соціальними, екологічними та іншими чинниками, що визначають достатній рівень життя населення, а також вироблення та реалізація довгострокової політики поступового та постійного зростання потенціалу усіх адміністративно-територіальних одиниць на основі ефективного управління їх ресурсною базою.

Усі передбачені законопроектом засади адміністративно-територіального устрою підкорені меті формування адміністративно-територіальних одиниць як відносно самостійних та самодостатніх соціально-економічних комплексів, збалансованих за головними інфраструктурними підсистемами (природничо-ресурсною, виробничою, соціальною, демографічною, екологічною).

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p>Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.</p> <p>До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська,</p>	<p>Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.</p> <p><i>Умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах регіонів визначаються законом.</i></p> <p><i>Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська,</i></p>

<u>Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.</u>	<i>Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.</i>
<u>Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.</u>	<p><i>Статус та адміністративно-територіальний устрій міста Києва як столиці України та міста Севастополя визначаються окремими законами України.</i></p> <p><i>Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.</i></p>

Чинна система адміністративно-територіального устрою характеризується наявністю істотних вад: складністю системно-структурної організації, існуванням одиниць, не передбачених Конституцією України, так званих «територіальних колізій», що пов'язані з знаходженням в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших, та анклавів. Це унеможливорює чітке розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, що функціонують в різних адміністративно-територіальних одиницях, призводить до дублювання їх повноважень, ускладнює земельні та бюджетно-фінансові відносини, розмежування об'єктів комунальної власності, призводить до неточного, а в деяких випадках і відсутності, визначення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць. Останнім часом спостерігається поглиблення процесів нерівномірного розвитку населених пунктів, масової урбанізації територій при скороченні загальної чисельності населення, неухильне скорочення сільських населених пунктів. Адміністративно-територіальні одиниці базового та районного рівнів виявляються здебільшого надмірно подрібненими. У їх межах відсутній достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення належного рівня надання публічних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Відтак у першу чергу постає завдання забезпечення конституційно-правових основ формування раціональної адміністративно-територіальної системи, яка б передбачала приведення території діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у

відповідність з фактично сформованими соціально-територіальними спільнотами, а також вимогами наявності достатніх ресурсів розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці, формування ефективної територіальної основи здійснення місцевого самоврядування та організації державної влади.

Законопроектом встановлюється чітка система трирівневого адміністративно-територіального устрою:

- базовий – громади;
- районний – райони;
- регіональний – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ, м. Севастополь.

Така система в цілому відповідає існуючій системі адміністративно-територіального устрою, але разом з цим несе декілька дуже важливих новацій. По-перше, запроваджується нова адміністративно-територіальна одиниця – громада; по-друге, чітко розмежовуються рівні територіального устрою, що сприятиме удосконаленню взаємовідносин між органами влади на цих рівнях та розподілу компетенції між ними, усуненню випадків дублювання, конкурування компетенції; по-третє, передбачено запровадження на законодавчому рівні поняття регіонального рівня територіальної організації влади, що дозволить ставити питання про впровадження міжнародних стандартів регіонального самоврядування, ефективної регіональної політики держави.

Законопроектом збережена система існуючих адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня із закріпленням переліку областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя. Тим самим зберігаються конституційно-правові гарантії функціонування найбільш крупних адміністративно-територіальних одиниць, що відіграють системоутворюючу роль у механізмі регіональної економічної політики, а також мають важливе значення у стабілізації громадсько-політичних процесів.

Одним з найважливіших нововведень, передбачених законопроектом, є створення громад як базової адміністративно-територіальної одиниці. Громадою визнається утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території. Запровадження її дозволить без ліквідації існуючих населених пунктів створити самодостатні утворення, які мають бути здатні надавати якісні та своєчасні публічні послуги населенню. Із запровадженням такої адміністративно-територіальної одиниці змінюються підходи до територіальної основи місцевого самоврядування; розширюється ресурсна база муніципального управління, головним ресурсом економічного розвитку, і в першу чергу сільських громад, стає земля; зміцнюється податкова база.

Одночасно даними положеннями законопроекту забезпечуватиметься реалізація і такого принципу місцевого самоврядування, як його територіальність. Даний принцип характеризує здійснення муніципальної

влади на територіях, які мають бути відмежовані одна від одної. Відтак територія адміністративно-територіальної одиниці має бути нерозривною. Не допустимим є збереження анклавів та ексклавів. А також у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня.

Закладаючи конституційно-правові основи системи адміністративно-територіального устрою, законопроектом передбачено необхідність врегулювання на законодавчому рівні таких питань, як умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах регіонів, а також визначення статусу та адміністративно-територіального устрою міста Києва як столиці України та міста Севастополя.

В цілому положення даної статті законопроекту спрямовані на створення умов для підвищення якості та доступності адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, формування укрупнених адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення. Як очікується, це призведе до формування ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p><u>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.</u></p>	<p>Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.</p>
<p><u>Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.</u></p>	<p>Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради.</p>
<p><u>Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні,</u></p>	<p>Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району, є районна рада та її</p>

<p><u>міські ради та їх виконавчі органи.</u></p> <p><u>Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.</u></p> <p><u>Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.</u></p> <p><u>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.</u></p>	<p><i>виконавчий орган.</i></p> <p><i>Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад області, є обласна рада та її виконавчий орган.</i></p> <p><i>Питання організації управління районами в містах, а також утворення, реорганізації та ліквідації районів у містах належить до компетенції відповідних міських рад.</i></p> <p><i>Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Особливості організації місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.</i></p> <p><i>Сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів.</i></p>
--	--

Запропонована редакція ст.140 Конституції України спрямована на оновлення конституційно-правового регулювання поняття та системи місцевого самоврядування, яке б забезпечувало наближення вітчизняної моделі організації муніципальної влади до європейських стандартів.

Законопроектом уточнюється нормативне визначення поняття місцевого самоврядування: місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно

вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. При цьому змінюється первинний суб'єкт місцевого самоврядування, у якості якого визначається вже не територіальна громада як єдина соціально-територіальна спільнота, а жителі громад як сукупність індивідуальних суб'єктів, муніципально-правовий статус яких вочевидь у наступному має бути визначений законом.

За роки розбудови системи місцевого самоврядування за моделлю Конституції 1996 року, на жаль, так і не відбулося становлення дієздатних активних територіальних громад, спроможних на самостійне та відповідальне управління місцевими справами. Відповідні положення чинного Основного Закону здебільшого мають декларативний характер, адже функціональна роль територіальних громад за сучасних умов здебільшого обмежується інститутом місцевих виборів. Крім того слід враховувати, що з кінця ХХ ст. у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування спостерігається процес поступової руйнації громад як соціальної основи і первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Сучасне постіндустріальне суспільство стає дедалі більш динамічним. Модернізація суспільства і масова міграція населення, викликані індустріалізацією й урбанізацією, виявилися жорстко пов'язаними між собою. Це спричинило радикальні зміни у багатьох сферах суспільного життя, особливо щодо рухливості населення й збільшення ролі міст та індустріальних центрів. Відбувається «дифузія» представників різних територіальних громад, руйнується почуття «єдиної родини». Більше того, віддаленість місць трудової діяльності й об'єктів соціально-культурної сфери від місць проживання призводить до значного послаблення інтересів особи за місцем проживання і, відповідно, до втрати зацікавленості у вирішенні питань місцевого значення. Зрозуміло, що за таких умов територіальна громада перетворюється на суто юридичну фікцію, позбавлену реального соціально-економічного й духовно-культурного змісту. Головна роль у вирішенні питань місцевого значення відіграється органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Запропоноване визначення поняття місцевого самоврядування при збереженні національних особливостей спрямоване на наближення концептуальних засад місцевого самоврядування до європейських стандартів. Так, згідно ст. 3 Хартії місцевого самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Вперше на конституційному рівні проголошується принцип спроможності жителів громад на вирішення питань місцевого значення. У такий спосіб посилюються гарантії належного забезпечення необхідних умов здійснення самоврядного публічно-владного управління на місцевому рівні.

Законопроект чітко інституціоналізує систему органів місцевого самоврядування:

- органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради;
- органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району, є районна рада та її виконавчий орган;
- органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад області, є обласна рада та її виконавчий орган.

Районні та обласні ради наділяються правом формування власного виконавчого органу. Сьогодні регіональний і районний рівень самоврядування у найменшій мірі відповідає демократичним принципам і європейським стандартам місцевого самоврядування. Аналіз його доводить, що цілісна система відсутня, існують правова і територіальна основи, а соціальна і матеріально-фінансова основи чітко не визначено. Обласні й районні ради не мають власних виконавчих органів, цей рівень самоврядування є малоефективним. Розв'язанню цього комплексу проблем сприятиме запровадження повноцінної системи місцевого самоврядування на рівні областей та районів.

Законопроект відносить питання організації управління районами в містах, а також утворення, реорганізації та ліквідації районів у містах до компетенції відповідних міських рад. Тим самим розширюється організаційна самостійність міських рад у сфері організації територіального устрою міст та системи внутрішньомуніципального управління.

Законопроект вперше встановлює принцип субсидіарності як концептуальну засаду розмежування повноважень в територіальній системі місцевого самоврядування. Так, його положеннями передбачено, що 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.

Принцип субсидіарності знайшов своє закріплення в нормах Європейської хартії місцевого самоврядування: муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Сьогодні намагання реалізувати даний принцип наочно спостерігається у муніципальному законодавстві України при

визначенні характеру компетенції та правового статусу районного та регіонального рівнів самоврядування, що мають вторинний відносно локального рівня характер. Проте запровадження його здебільшого мало формальний підхід, в наслідок чого районні та обласні ради були позбавлені відчутних власних повноважень, а органи місцевого самоврядування локального рівня одержали таке додаткове функціональне навантаження, виконати яке для окремих органів вкрай складно.

Принцип субсидіарності отримав визнання Ради Європи та Європейського Союзу, знайшов відображення в тексті Маастрихтського договору та Хартії. Відповідно до нього передавати повноваження від влади більш низького рівня до влади більш високого рівня дозволяється тільки в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому незмінною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, на стільки близькому до громадянина, наскільки це можливо. Отже, принцип субсидіарності можна назвати принципом обмеження влади, адже саме він встановлює межу втручання державної влади у сферу життєдіяльності громади. Він визнається однією з вихідних засад громадівської концепції місцевого самоврядування, оскільки фактично встановлює, що розподіл повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням йде за схемою «знизу – догори». Пріоритетним тут залишається право громади вирішувати, яке коло питань слід залишити за собою, а яке передати до компетенції інших органів. Державницька ж концепція, розглядаючи місцеве самоврядування як одну з форм організації місцевого управління, в своїй основі має принцип децентралізації. Поєднання цих двох принципів в одній моделі місцевого самоврядування зумовлює запровадження даним законопроектом засад муніципального дуалізму, більшість рис якого характерні для системи місцевого самоврядування європейських держав.

Законопроектом визнано можливість запровадження особливостей організації місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, що мають визначатися виключно окремими законами України.

У запропонованих змінах до ст.140 Конституції України поряд зі збереженням конституціоналізації органів самоорганізації населення звужується предмет конституційно-правового регулювання їх статусу. Передбачено, що сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів. У такий спосіб питання порядку формування, гарантій діяльності цих органів та інші мають бути віднесені до законодавчого рівня регламентації.

Чинна редакція	Пропонована редакція
Стаття 141. <u>До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища,</u>	Стаття 141. <i>Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на</i>

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

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.

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 та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Сільська, селищна, міська, районна, обласна рада, сільський, селищний, міський голова, обрані на позачергових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради, сільського, селищного, міського голови на наступних чергових виборах.

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 сільських, селищних,

<p><u>органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.</u></p> <p><u>Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.</u></p>	<p><i>міських голів, депутатів місцевих рад та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевих рад, їхні повноваження визначаються законом.</i></p> <p><i>Голова районної ради обирається зі складу депутатів ради та очолює її виконавчий орган. Районна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.</i></p> <p><i>Голова обласної ради обирається зі складу депутатів ради і очолює її виконавчий орган. Обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.</i></p>
---	--

Запропонована редакція ст.141 Конституції України відповідно до передбачених попередніми положеннями законопроекту змін містить уточнення та доповнення порядку формування органів місцевого самоврядування. Так, зміна первинного суб'єкту місцевого самоврядування зумовила необхідність визначення того, що депутати сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, а також сільські, селищні, міські голови обираються жителями громад.

Поряд з цим стаття містить і принципово нове положення щодо необхідності забезпечення представництва громад при формуванні районних та обласних рад. Дана норма має значення важливої конституційної гарантії забезпечення врахування та реалізації інтересів усіх громад при прийнятті рішень районними та обласними радами. Порядок формування рад, що має забезпечити таке представництво, винен визначатися відповідним виборчим законодавством України.

Крім того, законопроектом усувається існуюча прогалина конституційно-правового регулювання у частині визначення строку повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, обраних на позачергових виборах. Так, встановлено, що сільська, селищна, міська, районна, обласна рада, сільський, селищний, міський голова, обрані на позачергових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради, сільського, селищного, міського голови на наступних чергових виборах. Тим самим забезпечується наступність у діяльності муніципальних суб'єктів та виключається можливість конкурування діючих та новосформованих органів місцевого самоврядування.

Уточнюється предмет обов'язкового законодавчого врегулювання питань організації суб'єктів місцевого самоврядування. Законом мають визначатися статус сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевих рад, їхні повноваження.

Запровадження повної організаційної системи місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, яка включає не лише представницькі, а й виконавчі органи, зумовили потребу врегулювання й питань організації відповідних органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Так, передбачається, що голова районної, обласної ради обирається зі складу депутатів ради та очолює її виконавчий орган. Районна, обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p>Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, <u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.</u></p> <p>Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної</p>	<p>Стаття 142. <i>Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у 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.</i></p> <p><i>Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України.</i></p> <p><i>Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної</i></p>

За роки розбудови місцевого самоврядування в Україні так і не відбулося становлення ефективної та достатньої матеріально-фінансової його основи. Остаточна не розмежованість об'єктів комунальної власності, низька їх ефективність, відсутність чітко визначеного правового статусу комунальної власності ускладнюють формування дієздатних та спроможних в економічному плані територіальних громад. Організація місцевих бюджетів постійно стикалася зі значними труднощами та невирішеними проблемами, найбільш актуальними з яких були: а) відсутність чіткого розподілу між органами влади повноважень на здійснення видатків та відповідальності місцевих органів влади перед населенням за вирішення питань, віднесених законом до їх компетенції; б) відсутність зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні надходжень до усіх бюджетів; в) відсутність правової бази щодо визначення відповідальності за порушення бюджетного законодавства та бюджетної дисципліни. З прийняттям Бюджетного кодексу України ситуація дещо покращилася, але це лише перший крок, адже потребує своєї реалізації вимога Європейської хартії місцевого самоврядування щодо диверсифікованого і підвищувального характеру фінансових систем, які складають підґрунтя ресурсів місцевих властей, а також право місцевих властей на доступ до національного ринку капіталу.

З точки зору європейських стандартів гарантіям фінансової автономії місцевого самоврядування приділяється пильна увага, адже в ній закладений економічний потенціал як для розвитку місцевих спільнот, втілення місцевих проектів та програм, так і поглиблення політичних процесів демократизації, забезпечення реальних умов для здійснення прав і законних інтересів осіб. Згідно зі ст.9 Європейської хартії: а) органи місцевого самоврядування вправі в рамках національної економічної політики мати свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; б) обсяг цих ресурсів відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом; в) частина фінансових ресурсів формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких встановлюють органи місцевого самоврядування в межах закону; г) фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; д) захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах своєї власної компетенції; е) органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів; є) у

міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування провадити свою політику в межах власної компетенції; ж) з метою здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Система місцевих податків і зборів повинна відповідати наступним вимогам: бути самостійною, не обмежуватися добавками до загальнодержавних податків; встановлювати платіжездатність з урахуванням тиску загальнодержавного оподаткування; базуватися на прямих податках. Збереження діючого порядку, коли основний обсяг коштів місцевих бюджетів формується за рахунок відрахувань при сплаті загальнодержавних податків і зборів позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, закріплює їх залежність від центральних органів влади.

Відтак особливого значення набуває передбачене законопроектом уточнення системи джерел матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Так, встановлено, що надходження до місцевих бюджетів формуються, зокрема, за рахунок місцевих податків та зборів, а також частина загальнодержавних податків. При цьому виключено можливість формування інших, позабюджетних коштів місцевого самоврядування, що на сьогоднішній день суперечить антикорупційному законодавству України та стандартам прозорості місцевих бюджетів. Одночасно уточнюється коло суб'єктів комунальної власності, й якості яких визнаються сільські, селищні, міські громади.

Важливою конституційною гарантією економічної самостійності місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях має виступати норма, щодо власності районних і обласних рад, які на відміну від існуючого організаційно-правового режиму спільної власності територіальних громад, наділятимуться усією повнотою правомочностей власника майна.

Поряд зі збереженням гарантій фінансової автономії органів місцевого самоврядування в частині компенсації державою витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, законопроект встановлює й додаткову гарантію. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України. У такий спосіб встановлюється обов'язок держави забезпечити співмірність функціонального навантаження та ресурсної бази місцевого самоврядування.

Чинна редакція	Пропонована редакція
Стаття 143. <u>Територіальні громади</u> села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в	Стаття 143. <i>Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції.</i>

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.

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

Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові, іншим мовам національних меншин України.

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

<p>місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.</p> <p><u>Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.</u></p>	<p><i>шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.</i></p> <p>виключено</p>
---	---

Проблема визначення характеру, обсягу та меж компетенції місцевого самоврядування – одна з ключових для становлення муніципальної влади як самостійної підсистеми публічної влади. Предмет відання місцевого самоврядування описується вітчизняним законодавцем через узагальнене й досить абстрактне визначення «питання місцевого значення», при чому перерахування окремих таких питань у тексті Конституції надає лише приблизне уявлення про їх характер і не наближує до чіткого визначення цього поняття. При запровадженні конституційної моделі місцевого самоврядування передбачалося, що надання органам місцевого самоврядування недержавного статусу має забезпечити їх справжню самостійність, адже дозволить розмежувати сфери діяльності державних і муніципальних структур. Але, як засвідчила практика, це завдання вкрай ускладнене – коло державних інтересів органічно включає у себе місцеві проблеми суспільного значення. Крім того, традиційно муніципальні органи вирішували багато питань державного значення і продовжують це робити, що виправдано оперативністю вирішення проблем на місцях тими органами, які функціонують на цьому рівні.

За умов сучасного розвитку публічно-правової сфери можливо говорити не про абсолютне, а відносне розмежування предметів відання органів державної та муніципальної влади. Ряд питань не може бути вирішений лише завдяки зусиллям одного рівня публічної влади. Інакше кажучи необхідним є встановлення адекватного конкретно-історичним умовам і конституційно-правовим принципам балансу між самостійністю місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, спільністю державних і муніципальних начал при вирішенні тих питань, що в силу своєї природи та змісту вимагають владно-правової взаємодії державних і муніципальних органів та суверенним віданням окремими питаннями загальнодержавного значення органів державної влади. Відсутність же такого балансу і чіткого правового регулювання компетенційних питань діяльності місцевих органів влади і надалі породжуватиме чисельні конфлікти між органами публічної влади. На

сьогоднішній день це завдання ускладнюється постійним розширенням й ускладненням функцій місцевого самоврядування, зростанням взаємозалежності місцевих і державних функцій.

У зв'язку з цим законопроект пропонується виключити перелік основних повноважень територіальних громад, які реалізуються ними безпосередньо та через створювані органи місцевого самоврядування, а також повноважень обласних і районних рад, що встановлюються чинною редакцією ст. 143 Конституції України. Вочевидь встановлення чіткої галузевої компетенції органів місцевого самоврядування має здійснюватися на законодавчому рівні.

Одночасно додатковою гарантією національно-культурного розвитку громад може слугувати передбачене законопроектом право сільських, селищних, міських, районних, обласних рад у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові, іншим мовам національних меншин України.

Важливим механізмом децентралізації влади та формування компетенції місцевого самоврядування виступає делегування повноважень, яке добре відоме світовій практиці муніципального будівництва. Він не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом із тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади.

Делегуванню повноважень органам місцевого самоврядування Європейська хартія місцевого самоврядування приділяє особливу увагу. Згідно ч. 5. ст. 4 Хартії повноваження мають делегуватися органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, в той час як в Україні органи місцевого самоврядування наділяються законом повноваженнями органів виконавчої влади. Також Хартія встановлює, що органи місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень, повинні мати право у міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Необхідно враховувати, що повноваження державних органів, які делегуються органам місцевого самоврядування, мають бути адекватними власним функціям і повноваженням муніципальних органів, не приводити до конфлікту інтересів.

Законопроект зберігає інституціоналізацію делегування повноважень та існуючий обсяг конституційно-правового його регулювання. Так, встановлено, що 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.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p>Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.</p> <p><u>Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.</u></p>	<p>Стаття 144. <i>Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.</i></p> <p><i>Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності.</i></p> <p><i>Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.</i></p>

Поряд зі збереженням гарантій правової самостійності місцевого самоврядування та конституційним гарантуванням обов'язковості до виконання на відповідній території рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих в межах повноважень, визначених законом, законопроект оновлює розширює регламентацію механізму правового контролю за конституційністю таких рішень та діяльністю органів місцевого самоврядування.

Потреба у цьому зумовлена системним оновленням моделі територіальної організації влади, механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також здійснення державного контролю за діяльністю останніх. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає низку принципів та вимог щодо організації та здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. 1. Будь-який адміністративний нагляд за органами

місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. 2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. 3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність встановлення дієвої системи державного контролю за повнотою і відповідністю вимогам законів реалізації наданих їм повноважень. Проте процедура здійснення його на сьогоднішній день не має належної правової регламентації. Усунення такої прогалини правового регулювання вимагає запровадження реально діючої системи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, закріплення за контрольними органами чітких механізмів реагування на виявлені порушення законів.

Так, законопроектом передбачено, що дія рішення органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Чинна редакція	Пропонована редакція
Ст. 107 ¹ відсутня	<p>Стаття 107¹. У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.</p> <p>Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.</p> <p>Представники Президента України на відповідній території:</p> <p>1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;</p> <p>2) координують взаємодію територіальних</p>

	<p>органів центральних органів виконавчої влади;</p> <p>3) спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;</p> <p>4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.</p> <p>Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.</p> <p>Рішення представників Президента України, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.</p> <p>Особливості організації та діяльності представників Президента України в регіонах і районах визначаються законом.</p>
--	---

Новелою конституційних змін є запровадження інституту представників Президента України у регіонах і районах, які на відповідній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, координуватимуть взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спрямовуватимуть та організуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану, здійснюватимуть інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Необхідно звернути увагу на те, що норму присвячену представникам Президента України у регіонах і районах пропонується закріпити в розділі V (Президент України), а не в VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

Система органів виконавчої влади має будуватися на принципах організаційної єдності, відсутності дуалізму, різних центрів впливу як під час формування так і функціонування, що є одним із головних факторів політичної нестабільності.

Для недопущення у майбутньому конфліктів чітко визначається правовий статус представників Президента України у регіонах і районах, які за проектом Конституції складають президентську вертикаль влади. Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з

посад Президентом України, при здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.

Рішення представників Президента України, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p><u>Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.</u></p> <p><u>Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.</u></p> <p><u>Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.</u></p> <p><u>Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.</u></p> <p><u>Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.</u></p> <p><u>Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.</u></p> <p><u>Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.</u></p> <p><u>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.</u></p>	<p>Статтю 118 виключено</p>

Змінами вилучаються з конституційного регулювання обласні та районні державні адміністрації.

Організація повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях, створення виконавчих органів районними і обласними радами ліквідує потребу в місцевій державній адміністрації, як органу державної виконавчої влади загальної компетенції.

Втрачають актуальність правові приписи ст. 118 Конституції України, якими закріплена підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а також право зазначених рад висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Конституційні положення про визнання і гарантування в Україні місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України) означає, що питання місцевого значення можуть і повинні вирішувати безпосередньо громади або ж від їх імені органи місцевого самоврядування, а не органи державної влади.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p><u>Стаття 119.</u> <u>Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:</u></p> <p><u>1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;</u></p> <p><u>2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;</u></p> <p><u>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;</u></p> <p><u>4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;</u></p> <p><u>5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;</u></p> <p><u>6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;</u></p> <p><u>7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.</u></p>	<p>Статтю 119 виключено</p>

Внесення змін до Конституції України повинно супроводжуватися системною роботою по удосконаленню правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. Насамперед, це стосується децентралізації державної влади, необхідно передати більшості повноважень, які сьогодні здійснюються місцевими державними адміністраціями, органам місцевого самоврядування, чітко

розмежувати повноважень між різними рівнями управління. В процесі оновлення законодавства необхідно виходити з того, що розмежуванню повноважень органів публічної влади місцевого рівня повинна передувати робота по чіткому розмежуванні їх функцій. При цьому необхідно керуватися положеннями Конституції України та міжнародно-правових актів ратифікованих парламентом, згідно з якими органи державної влади не повинні обмежувати самостійність місцевого самоврядування й втручатися в компетенцію його органів

Прийняття відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи адміністративно-територіального устрою, реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про представника Президента України у регіонах і районах, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.