**SECRETARIAT GENERAL**

**DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY**

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL GOVERNMENT REFORM**

**м. Страсбург, 9 жовтня 2013 року**

**CELGR/PAD 3/2013**

**(оригінал англійською мовою)**

# РЕКОМЕНДАЦІЯ ЩОДО ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ стосовно перегляду Конституції України: в частині територіального устрою держави та місцевого самоврядування

Цей документ підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директоратом II – Демократія, у співпраці з проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція.

## Вступ

Цю Рекомендацію Ради Європи щодо вироблення політики стосовно перегляду Конституції України в частині територіального устрою держави та місцевого самоврядування було підготовлено на запит Конституційної Асамблеї в рамках діяльності Програми Ради Європи (РЄ) «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2010 – 2013 рр., за фінансової підтримки Уряду Швеції).

Конституція України 1996 року визнала право громадян на здійснення самоуправління в їхніх територіальних громадах. Конституційні положення, якими закріплене це право, містяться у трьох її розділах: розділі 9, що присвячений територіальному устрою України (статті 132 та 133), розділі 10, що присвячений автономії Республіки Крим (статті 134 - 139) та розділі 11, що присвячений місцевому самоврядуванню (статті 140 - 146). Додатково треба враховувати положення розділу 6, що визначає статус Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади. Згідно статті 118 цього розділу виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Окрім того, положення про місцеве самоврядування містяться також у першому розділі «загальні засади» і в розділі, що присвячений Верховній Раді. Усі ці норми лягли в основу Закону про місцеве самоврядування 1997 року та інших відповідних законодавчих актів, чинних на даний момент.

Деякі з цих конституційних положень створюють перешкоди реформі децентралізації та зміцненню системи місцевого самоврядування в Україні. Більш того, вони не відповідають положенням ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС). Проект змін до Конституції 2004 року передбачав кілька положень, що були спрямовані на усунення перешкод подальшій децентралізації, однак їх не було ухвалено. У 2009 році було підготовлено черговий законопроект про внесення змін до Конституції України з питань місцевого самоврядування, однак запропоновані зміни (законопроект також отримав експертну оцінку РЄ) знову не були втілені.

Проекти Концепції реформування місцевого самоврядування, підготовлені у 2012 та 2013 роках та підтримані РЄ[1], передбачають необхідність внесення змін до Конституції з метою проведення

[1] Див. висновки РЄ CELGR/LEX 4/2012, CELGR/LEX 6/2012, та CELGR/LEX 5/2013, http://www.slg-coe.org.ua/category/documents/appraisals/

реформи. Ці зміни заплановано реалізувати на другій стадії реформи у період між 2013 та 2015 роками. Президент України багато разів наголошував на необхідності конституційних змін, в тому числі у своїй промові на муніципальних слуханнях 2011 року і в Указі від 25 січня 2012 року (№ 31) щодо питань формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї.

При підготовці цього документу було враховано попередні обговорювання та рекомендації РЄ з питань перегляду Конституції. В першій частині документу міститься пропонована концепція конституційного регулювання питань місцевого самоврядування, що сприятиме децентралізації влади та зміцненню місцевої демократії в Україні. В другій частині документу містяться пропоновані зміни до Конституції. Основною метою цього документу є створення бази для подальшого обговорення з та поміж всіх зацікавлених сторін в Україні.

## I. Концепція конституційного регулювання питань місцевого самоврядування

Перш за все, необхідно окреслити співвідношення між Конституцією, законодавством та місцевим самоврядуванням, особливо у світлі зобов'язань України відповідно до ЄХМС. По-друге, слід здійснити критичну оцінку основоположних принципів Конституції України, які належним чином не обговорювалися раніше. По-третє, за результатами зазначених обговорень та із врахуванням європейського досвіду має бути окреслено систему місцевого самоврядування. Це має включати також місце і функції місцевих державних адміністрацій у контексті реформи.

*1. Конституція, законодавство та місцеве самоврядування*

Україна ратифікувала ЄХМС у 1997 році, через один рік після прийняття Конституції та за два місяці після прийняття першого основного закону про місцеве самоврядування 1997 року.

Відповідно до статті 13 Хартії її положення застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони, якщо тільки на момент передання ратифікаційних документів вона не визначила категорії органів, що не потрапляють під її дію. За відсутності такого переліку, положення Хартії застосовуються до усіх категорій органів місцевого самоврядування в Україні. Разом із тим, нечіткість положень Конституції України стосовно концепції місцевої влади спричиняє невизначеність сфери застосування Хартії. Так, єдиними органами

місцевої влади stricto sensu (у «вузькому» сенсі) є міста, села та селища, у межах яких «територіальні громади» здійснюють своє право на самоврядування (стаття 140 Конституції). Районні та обласні ради представляють «спільні інтереси» «територіальних громад»; вони визначені як органи місцевого самоврядування (частина 4), однак вони не є органами місцевого самоврядування у розумінні Хартії та не мають власних виконавчих органів. Отже, чинний статус обласних і районних рад обмежує сферу застосування Хартії. Разом із тим, зважаючи на умови ратифікації Україною Хартії, будь-які реформи, що створюють органи місцевого самоврядування на проміжних рівнях, будуть поширювати застосування положень Хартії на ці рівні.

Хартія не визначає на якому рівні – конституції чи законів держави – мають бути закріплені гарантії, організація та завдання органів місцевого самоврядування. Однак, виходячи зі статті 2 Хартії, основа має бути закріплена в конституції: «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і у міру можливості в конституції». Згідно із наступними статтями Хартії «головні повноваження і функції» (стаття 4), адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування із метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів (стаття 8) та засоби правового захисту принципів місцевого самоврядування (стаття 11) визначаються конституцією АБО законодавством. Фактично, повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав визначаються їхніми конституціями, а функції, як правило, встановлюються звичайними законодавчими актами, за виключенням федеративних держав та держав із автономними утвореннями, де законодавчі повноваження здійснюються регіональними органами.

Як наслідок, положення конституцій країн Європи щодо місцевого самоврядування сфокусовані на основоположних принципах та повноваженнях, а також інституційних аспектах місцевого самоврядування. У порівнянні з іншими країнами Європи положення Конституції України щодо питань місцевого самоврядування є занадто деталізованими. Метою конституційних положень щодо місцевого самоврядування є визнання та захист права на місцеве самоврядування, визначення базової структури територіальної організації влади та забезпечення правового поля для її функціонування. **Отже, зміни до Конституції України повинні узагальнювати та оптимізувати конституційні положення з ключових питань місцевого самоврядування, залишаючи інші питання відповідному законодавству.**

*2. Основні принципи Конституції України з питань місцевого самоврядування*

Зміни положень Конституції, що стосуються місцевого самоврядування та територіального устрою держави, повинні базуватися на деяких принципах, що містяться в чинній Конституції та користуються широкою підтримкою.

Стаття 2: «Україна є унітарною державою». Цей принцип унеможливлює будь-які реформи, спрямовані на принципові зміни конституційної природи областей України. Однак, цей принцип необхідно узгодити із положеннями розділу 10 Конституції, що присвячений Автономній Республіці Крим. Спеціальний статус передбачено також для міст Києва і Севастополя (статті 133 та 140).

Стаття 5: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це означає, що місцеві, районні та обласні ради є механізмом безпосереднього представництва народу, а не лише колегіальним органом, що створений з метою виконання адміністративних завдань[2].

Стаття 7: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Отже, місцеве самоврядування є одним із основних принципів Конституції України.

Стаття 140: система місцевого самоврядування базується на населених пунктах та органах місцевого самоврядування базового рівня, тобто на муніципальному рівні, тоді як районні та обласні ради є лише представниками «спільних інтересів» різноманітних *громад* в їх межах. Таким чином, базовий рівень місцевого самоврядування зводиться до населеного пункту. Однак, принцип, що право на місцеве самоврядування здійснюється насамперед на муніципальному рівні, відображає ідею, що органи місцевого самоврядування базового рівня є первинним рівнем децентралізації, на якому громадяни можуть здійснювати свої права.

Стаття 118: «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації». Ця стаття передбачає широкі повноваження для місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів і підзвітні їм.

[2] Швеція є єдиною країною Європи, чия Конституція дає таке ж широке визначення народного суверенітету (1:1). За таких умов відсутність можливості місцевих рад формувати власні виконавчі органи є непослідовною.

Стаття 119 деталізує завдання місцевих державних адміністрацій. Існують різні думки щодо завдань місцевої державної адміністрації і того, чи мають вони бути збережені на рівні району або ні, однак сам принцип існування державної адміністрації на місцевому – принаймні, обласному – рівні не ставиться під сумнів.

РЄ рекомендує, що зміни до Конституції України повинні ґрунтуватися на таких принципах: **Україна є унітарною державою; існує спеціальний статус Автономної Республіки Крим та міст Києва і Севастополя; основним рівнем здійснення права громадян на місцеве самоврядування є муніципальний рівень; також існує мережа місцевих державних адміністрацій на обласному та районному рівнях.**

*3. Конституційне регулювання системи місцевого самоврядування*

Ці пропозиції ґрунтуються на таких принципах:

- єдина концепція муніципалітету як базового рівня місцевого самоврядування;

- єдина концепція органу місцевого самоврядування;

- трирівнева система з містами районного значення, що матимуть повноваження муніципалітетів та районів;

- райони та області як територіальні громади із власними радами та виконавчими органами;

- конституційні засади розвитку місцевої демократії;

- конституційні засади стосовно місцевих державних адміністрацій та їхніх ключових функцій;

- конституційне закріплення фінансових основ місцевого самоврядування та обов'язку держави забезпечувати вирівнювання між органами місцевого самоврядування;

- конституційне закріплення правового захисту місцевого самоврядування.

Загалом, **положення Конституції України щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади повинні бути більш лаконічними, ніж вони є зараз; необхідно залишити більше можливостей для регулювання на рівні законодавства.**

*3.1. Єдина концепція муніципалітету як базового рівня місцевого самоврядування*

Базовим рівнем місцевого самоврядування повинен бути муніципалітет і його територія не повинна обмежуватися населеним пунктом. З іншого боку, кордони муніципалітетів повинні бути визначені у такий спосіб, щоби не було територій, які б не входили до складу жодного муніципалітету. Це є принцип, що використовується в усіх країнах Європи[3].

Фактично *громада* має співпадати з муніципалітетом, а не навпаки. Це означає, що конституційні положення повинні сприяти створенню муніципалітетів, які могли б виконувати функції місцевого самоврядування. Політичні засади для такого врегулювання мають бути взяті з Хартії: муніципальні органи повинні здійснювати управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність.

Це означає, що **необхідно позбутися розмежування понять міст, селищ та сіл, які вважаються різними адміністративними одиницями згідно статті 133 Конституції України**.

Усі муніципалітети повинні мати рівні права та обов'язки. Спеціальне законодавство може визначати особливі випадки, статус міст районного підпорядкування, які додатково наділені повноваженнями, що здійснюються окремими районними органами місцевого самоврядування.

Перевагами такої сучасної концепції муніципалітету є: 1) розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо планування та, як наслідок, покращення стратегій розвитку та використання земельних ресурсів з тим, щоб органи місцевого самоврядування були незалежними від державних адміністрацій; 2) збільшення податкової бази місцевого самоврядування та встановлення податку на майно як власного ресурсу муніципалітету.

Конституційні положення не стосуються територіальної реформи, але вони не мають стати перешкодою для територіальної реформи. **Отже, необхідно видалити положення статті 140, яким визначено поняття територіальної громади як жителів сіл або добровільного об'єднання декількох сіл**, адже цей принцип

[3] Єдиним виключенням в Європі є Росія та, поза межами Європи, Канада, де є великі ненаселені території.

(добровільного об'єднання) може стати перешкодою об'єднанню муніципалітетів у майбутньому.

*3.2. Єдина концепція місцевого самоврядування*

В унітарній державі всі органи місцевого самоврядування мають одну правову природу: між ними відсутня ієрархія і на всіх поширюється дія національного законодавства та нормативно-правових актів, виданих на основі закону. Тому **положення статті 133, що містить перелік областей як конституційну норму, має бути видалено**.

Лише держави федерального устрою мають перелік федеральних утворень у своїй конституції, оскільки вони є політичними органами та складовими частинами федерації. У країнах з регіональними автономіями лише регіони зі спеціальним статусом мають індивідуальне конституційне визначення (як у випадку з Автономною Республікою Крим).

Крім того, суб'єкт права – це територіальна громада, а не інститути, що створені згідно з законодавством та представляють громаду[4].

*3.3. Трирівнева система*

Через розмір України виправдано збереження трирівневого устрою місцевого самоврядування: муніципалітет, район та область. Найбільші за територією країни Європи також мають трирівневий устрій.

Як уже зазначалося, в унітарній державі розподіл повноважень між рівнями самоврядування – питання законодавче. Перелік повноважень у першому та другому параграфі статті 143 викликає плутанину і в ньому немає потреби. Отже, **ці параграфи можна було б видалити**.

Натомість, Конституція може містити положення про загальну компетенцію муніципального рівня; а далі можна було б обговорити, чи розширювати це положення на районний та обласний рівень, чи ні.

*3.4. Райони та області зі своїми власними радами та виконавчими органами*

Райони та області слід визнати територіальними підрозділами, в межах яких громадяни реалізують своє право на місцеве самоврядування

[4] Серед західноєвропейських країн лише у Сполученому Королівстві Великої Британії **місцеві ради**, а не територіальна **громада**, яку вони представляють, є суб'єктами права.

через вибори та інші процедури участі громадян, а відтак – самостійними територіальними громадами.

На сьогоднішній день районні та обласні ради не мають законодавчих повноважень та адміністративної спроможності для виконання своїх рішень та постанов. Вони залежать від державної адміністрації. Це питання обговорюється вже протягом багатьох років і новий проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади містить зобов'язання змінити цю ситуацію шляхом внесення конституційних поправок. Це означає, що **конституційні поправки мають забезпечити вибори районними та обласними радами своїх власних виконавчих органів, наділених повноваженнями готувати та забезпечувати виконання рішень та постанов, прийнятих відповідними радами**. Утім, Конституція не має визначати порядок виборів, це питання має бути врегульовано в законодавстві.

### *3.5. Конституційні засади місцевої демократії*

Розвиток місцевої демократії на всіх рівнях місцевого самоврядування має бути забезпечено конституцією. Нею слід передбачити вибори до рад та їх виконавчих органів (тоді як законодавство визначатиме порядок виборів і термін мандату).

Конституція має також передбачати пряму участь громадян у прийнятті рішень як альтернативу прийняттю рішень радами, але при цьому не визначати процедури участі, а забезпечувати дотримання принципів прозорості та підзвітності.

Принципи прозорості та підзвітності існують не лише для громадян, але і для депутатів. Вони передбачають доступ до службової інформації, можливість оцінювати відповідність та якість рішень органу місцевого самоврядування. Принцип підзвітності передбачає належну систему аудиту (внутрішнього та зовнішнього), яка може передбачати і процедуру відкликання.

### *3.6. Конституційна основа для місцевих державних адміністрацій*

Децентралізація передбачає передачу багатьох повноважень державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. Цей процес має забезпечувати передачу людських та фінансових ресурсів. Але це не означає, що державна адміністрація має зникнути з місцевого рівня. Насправді, в усіх країнах з децентралізованою місцевою владою існують місцеві державні адміністрації з наглядовими

функціями (по відношенню до органів місцевого самоврядування) та власними повноваженнями (щодо функції держави та адміністрації).

В унітарній державі національним законодавством забезпечується розподіл повноважень в усіх напрямах державної політики між центральною та місцевою владою; вельми важливим є галузеве законодавство.

В Україні існують державні адміністрації двох видів на місцевому рівні: місцева державна адміністрація, створена у кожному районі та області, та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – міністерств або державних комітетів.

Конституція України має передбачати тільки основні принципи державної організації на місцевому рівні. Перед місцевою державною адміністрацією постають два питання: відносини з органами місцевого самоврядування та відносини з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Основні питання стосуються забезпечення втілення політики центральної влади (держави), її координації на місцевому рівні та дотримання законодавства.

В рамках децентралізації більшість оперативних повноважень буде передано органам місцевого самоврядування, а державні адміністрації здійснюватимуть тільки наглядову функцію. Згідно з ЄХМС, цей нагляд слід звести до встановлення законності рішень (стаття 8).

Ще одним питанням є те, що послідовному втіленню державної політики підуть на користь більші повноваження голови місцевої державної адміністрації щодо керівників територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади. Це можна відобразити в Конституції з деякими винятками, передбаченими законодавством. З передачею органам місцевого самоврядування нових повноважень це буде легше втілити, і органи державної влади на місцевому рівні зможуть більше зосередитися питаннях політики, ніж на оперативних питаннях.

### *3.7. Фінансова основа місцевого самоврядування*

Чинна Конституція України не забезпечує реальної фінансової автономії місцевому самоврядуванню. У статті 142 в переліку «матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування» згадується про «доходи місцевих бюджетів» та «інші кошти», але відсутні гарантії доходів будь-якого роду. У третьому абзаці цієї статті передбачається участь держави у формуванні бюджетів місцевого

самоврядування та фінансова підтримка місцевого самоврядування, але тут немає чіткого зобов'язання, особливо стосовно вирівнювання (хоча на практиці бюджетний кодекс встановлює загальнодержавну систему вирівнювання). Єдине зобов'язання полягає у фінансуванні здійснення делегованих органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (стаття 143, третій абзац).

**Внесення змін має забезпечити створення конституційної основи фінансування органів місцевого самоврядування**. Конституція має, як мінімум, визнавати встановлене законом право органів місцевого самоврядування на власні податкові ресурси, а також і право на віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків пропорційно до коштів, необхідних їм для здійснення покладених на них повноважень. В Конституції також слід закласти систему вирівнювання, спрямовану на забезпечення рівності перед законом усіх громадян щодо послуг, які їм надаються на виконання закону, та підтримку економічно відсталих районів.

*3.8. Конституційна основа правового захисту місцевого самоврядування*

Статті 144, 145 Конституції України забезпечують захист прав органів місцевого самоврядування. Рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися лише з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України; права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

У той же час, ці положення стосуються лише власних повноважень органів місцевого самоврядування. Щодо делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (стаття 143, останній абзац). Це передбачає можливість центральних органів виконавчої влади безпосередньо давати розпорядження органам місцевого самоврядування стосовно виконання цих повноважень та контроль виконання цих розпоряджень (контроль над ефективністю/доцільністю вжитих заходів).

Проблема в Україні полягає у нечіткому розмежуванні власних та делегованих повноважень у галузевому законодавстві, а норми щодо видатків на забезпечення виконання повноважень, що мають збалансовано забезпечуватися відповідно до Бюджетного кодексу, є дуже жорсткими. Це технічно складне питання, яке неможливо вирішити конституційними поправками. Одним зі шляхів вирішення

цього проблемного питання може бути заміна традиційного контролю на прозору систему аудиту та оцінювання: надання центральним органам виконавчої влади можливості оцінювати виконання органами місцевого самоврядування покладених на них завдань[5].

## II. Конституційні зміни щодо місцевого самоврядування: конкретні рекомендації

Нижче наведено конкретні пропозиції щодо нової редакції статей Конституції України. В документі збережено нумерацію статей чинного тексту Конституції, переглянуто всі статті стосовно місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації. За основу взято офіційний текст Конституції українською мовою.

Підстави для пропонованих змін докладно викладено в першому розділі цього документу. Пояснення надається лише в тих випадках, коли в першому розділі цього документу відсутній коментар.

**Статті 2, 5, 7:** без змін

**Стаття 14:** внести такі зміни у другий абзац:

«Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, **органами місцевого самоврядування** та державою виключно відповідно до закону».

*Пояснення:*

*У статті 142 Конституції йдеться про рухоме та нерухоме майно як частину матеріальної основи місцевого самоврядування в Україні. Отже, існує необхідність визнання за органами місцевого самоврядування права на придбання та володіння землею відповідно до закону.*

**Стаття 19:** без змін

**Стаття 38:** внести такі зміни у перший абзац:

«Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами **та справами місцевого самоврядування**, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути

[5] Як це відбувається у Швеції згідно закону про місцеве врядування від 1991 р.

обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

*Пояснення:*

*Справи державні та справи місцевого самоврядування – окремі сфери публічних справ, хоча вони й тісно взаємопов'язані. Ця зміна забезпечить більшу відповідність даної статті про основні права положенням розділу про місцеве самоврядування та ЄХМС.*

**Статті 39, 40, 42, 47, 49, 53, 56, 69, 70, 71:** без змін

**Статті 85:** внести такі зміни в пункт 29:

«утворення і ліквідація **областей,** районів **та міст районного значення**, встановлення і зміна меж **областей,** районів **та міст районного значення**, віднесення **муніципалітетів** до категорії **міст районного значення**, найменування і перейменування **областей,** районів **та міст районного значення**».

*Пояснення:*

*У визначення повноважень Верховної Ради мають бути внесені зміни у зв'язку з передбаченим реформуванням місцевого самоврядування та задля відповідності визначенню України як унітарної держави у статті 2 Конституції.*

*Конституційному визначенню України як унітарної держави не відповідає забезпечення конституційної гарантії існування кожної області, її назви та меж. Як пояснювалося в першому розділі, перелік областей слід прибрати з Конституції. І як наслідок, Верховній Раді слід надати повноваження утворення та ліквідації області, встановлення та зміни її меж, найменування та перейменування, як і у випадку з районами.*

*З територіальною реформою будуть усунені підстави для визначення територіальної громади містом, оскільки таке визначення не має правових або практичних наслідків. Але у випадку міст, наділених районними повноваженнями (міста районного значення), доцільно зберегти положення у тому вигляді, в якому вони існують сьогодні. Але в такому випадку Верховна Рада повинна мати щодо них повноваження, аналогічні тим, які вона має стосовно сільських районів.*

**Статті 86, 92:** без змін

**Стаття 95:** внести такі зміни у перший абзац:

«Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства ~~**між громадянами і територіальними громадами**~~»

Або, як альтернатива, замінити видалену фразу наступною: **«між громадянами та вирівнювання між органами місцевого самоврядування»**

*Пояснення:*

*Термін «територіальні громади» у цій статті не відповідатиме формулюванням, які з'являться з реформою місцевого самоврядування, і він є надто орієнтованим на муніципальний рівень, тоді як вирівнювання не слід обмежувати цим рівнем. Крім того, в частині місцевого самоврядування згадка про принцип вирівнювання (збалансованого забезпечення) матиме більшу відповідність.*

**Статті 118 та 119:** замінити на статтю 118 у такій редакції:

«Стаття 118.

1. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади;

- законність і правопорядок;

- контроль над забезпеченням законності актів органів місцевого самоврядування;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм охорони здоров'я та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – державних програм їх національно-культурного розвитку.

2. Питання організації місцевих державних адміністрацій визначаються законом.

3. Голова місцевої державної адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Він/вона є представником виконавчої влади та всіх

центральних органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, окрім судів, територіальних органів прокуратури та винятків, передбачених законом. В цих межах він/вона реалізує повноваження територіальних органів виконавчої влади від імені відповідних центральних органів виконавчої влади.»

*Пояснення:*

*Статті 118 та 119 занадто деталізовані для конституційних статей; вони містять низку положень, які слід викласти в законодавстві чи навіть в урядових нормативних актах.*

*Крім того, вони містять чимало положень, які не відповідають проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Якщо районні та обласні ради мають право формувати власні виконавчі органи, положення про підготовку та виконання бюджетів та програм районних та обласних рад слід видалити. З тієї ж причини положення про підконтрольність державних адміністрацій радам стає безпідставним.*

*У пропонованій версії функціональний профіль місцевих державних адміністрацій окреслений точніше, а повноваження голів місцевих державних адміністрацій посилені. Їх функції зосереджуються на державних функціях; їм більше не потрібно забезпечувати виконання функцій місцевого самоврядування. Голови місцевих державних адміністрацій забезпечуватимуть реалізацію не лише повноважень місцевих державних адміністрацій, але також і територіальних органів центральних органів державної влади. Це має покращити забезпечення послідовної реалізації загальнодержавної політики. Утім, може бути доречним залишити деякі підрозділи виконавчої влади поза межами їх повноважень. Наприклад, податкова адміністрація зазвичай діє незалежно.*

*Нова стаття 118 не виписує точну сферу повноважень місцевої державної адміністрації. Законом буде визначено організацію місцевої державної адміністрації та її повноваження на районному та обласному рівні, або лише на обласному рівні.*

*Оскільки місцева державна адміністрація діятиме лише за розпорядженнями центральної влади та від її імені, немає потреби уточнювати в Конституції, що вона підконтрольна вищим центральним органам виконавчої влади.*

**Статті 132, 133 та розділ про територіальний устрій України:** видалити

*Пояснення:*

*Стаття 132 зайва з огляду на принципи, заявлені у статтях 2, 5, 7, 10, 11 Конституції.*

*Як уже пояснювалося, надання конституційних гарантій кожній існуючій області суперечить конституції унітарної держави.*

**Статті 134 - 139:** розділ X про Автономну Республіку Крим: без змін, але розділ X стає розділом IX, оскільки розділ про територіальний устрій України слід видалили.

**Статті 140 - 146:** розділ XI про місцеве самоврядування: цей розділ має стати розділом X та бути викладеним в такій редакції:

«Стаття 140.

Громадяни України реалізують свої права на самоврядування в муніципалітетах, районах та областях шляхом виборів до органів місцевого самоврядування та безпосередньої участі у вирішенні питань у встановленому законом порядку. Вони мають право вирішувати питання місцевого значення, які не належать до повноважень інших органів влади, в межах своєї юрисдикції та відповідно до закону.

Організація, повноваження та функції органів місцевого самоврядування визначаються законом. Виконавчі функції покладаються на виборні органи. Органи місцевого самоврядування уповноважені приймати рішення та нормативно-правові акти, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, з метою виконання ними своїх повноважень.

Статус депутатів рад та виконавчих органів визначається законом.

Особливості організації та здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються законом.

Стаття 141.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи від місцевих податків, розподілених податкових надходжень, бюджетні трансфери, доходи від тарифів, власності та інші ресурси, дозволені законом.

Законом визначається порядок, можливості та критерії збалансованості надходжень та потреб з урахуванням збалансованого забезпечення одиниці місцевого самоврядування кожної категорії.

Державні функції можуть відповідно до закону делегуватися органам місцевого самоврядування, підконтрольним відповідним центральним органам виконавчої влади або голові місцевої державної адміністрації. Відповідні витрати компенсуються в повному обсязі за рахунок державного бюджету за відповідними нормами витрат.

Стаття 142.

Голова державної адміністрації здійснює контроль законності актів, виданих органами місцевого самоврядування, проектів рішень перед їх поданням на місцевий референдум. Акти, які він вважає незаконними, передаються ним до адміністративного суду у встановленому законом порядку.

У випадку серйозного порушення закону Кабінет Міністрів може розпустити раду або відкликати голову органу місцевого врядування в порядку судового розгляду.

Стаття 143.

Права самоврядування захищаються в судовому порядку у встановленому законом порядку.»

*Пояснення:*

*Див. розділ I.*

*Конституційні положення мають зосереджуватися на основних нормах і не заважати реформі. Наприклад, немає необхідності закладати в Конституцію строк повноважень органів місцевого самоврядування або визначення їх повноважень.*

*Також немає необхідності повторювати в даному розділі загальні конституційні положення, які вже звучали в тексті раніше: зокрема, конституційна норма щодо місцевих виборів уже міститься у статті 71.*

*Оскільки реформа місцевого самоврядування має, по-перше, стати територіальною реформою, положення статті 142 про об'єднання територіальних громад на договірних засадах потрібно видалити, оскільки законодавство може передбачати утворення інтегрованих міжмуніципальних органів як шлях до територіальної реформи, а конституційна гарантія міжмуніципальної співпраці на такому низькому*

*рівні може бути використана проти більш інтегрованих форм співробітництва.*

*Будь-які питання, неврегульовані Конституцією, можна врегулювати в законодавчому порядку відповідно до конституційних положень.*