

Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Основного Закону (Конституції) України.

Пропозиції підготовлені на реалізацію реформи місцевого самоврядування, Концепцію якої було схвалено Урядом 1 квітня 2014 р. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо.

Основні зміни передбачають:

Запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

Передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

Чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

Ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольо-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями

Пропозиції щодо змін до Основного закону підготовлені Мінрегіоном на основі:

а) положень Європейської Хартії місцевого самоврядування;

б) пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування);

в) з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування

Серед питань, які узгоджувались в дискусіях українських та польських експертів:

наскільки запропонована модель змін до Конституції (з урахуванням українських реалій) відповідає практичному досвіду польських колег (що реально працює і як не припуститися помилок у процесі формування законодавчого підґрунтя для реалізації реформи);

яким має бути ступінь деталізованості тексту (у польській Конституції виклад дуже лаконічний, в українських традиціях недостатня деталізованість може призвести до різних тлумачень).

Пропозиції вносились з урахування обмеження на зміни у першому розділі Конституції. Такі зміни можуть бути внесені тільки шляхом референдуму, що призвело б до суттєвого сповільнення конституційних перетворень (так, у польській Конституції існує поняття територіального самоврядування, яке діє на рівні громад (гмін), районів (повятів) і регіонів (воєводств). В українській Конституції закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінене без внесення відповідних змін у перший розділ Основного Закону).

КЛЮЧОВІ ЗМІНИ стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділи IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

1. У статті 132 (розділ IX) закріплюються ПРИНЦИПИ децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2. У статті 133 (розділ IX) чітко визначено ТРЬОХРІВНЕВУ СИСТЕМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села). Також є ВИЗНАЧЕННЯ ГРОМАДИ (Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території).

3. Стаття 140 (розділ XI) викладена в новій редакції. В ній передбачено УТВОРЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ РАЙОННИМИ ТА ОБЛАСНИМИ РАДАМИ і закріплено ПРИНЦИП СУБСІДІАРНОСТІ при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів.

4. В статті 141 (розділ XI) визначається порядок формування рад відповідного рівня. Пропонується обмежити СТРОК ПОВНОВАЖЕНЬ рад та їх голів п'ятьма роками.

5. У цій статті також визначено ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РАЙОННОМУ ТА ОБЛАСНОМУ РІВНЯХ: «Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами та очолюють виконавчий комітет ради. Районна та обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого комітету ради».

6. Стаття 142 (розділ XI) визначає МАТЕРІАЛЬНІ ТА ФІНАНСОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. Тут закріплене право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків.

Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами».

Також закріплено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

7. У статті 143 (розділ XI) визначено розмежування ВЛАСНИХ І ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ органів місцевого самоврядування. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного Закону. Зафіксовано, що «держава фінансує здійснення цих (делегованих) 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».

8. З попередньої статті вилучено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тепер ОМС ВІДПОВІДАЛЬНІ ТІЛЬКИ ПЕРЕД ЗАКОНОМ (ст. 144 – «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду»).

9. Новою у змінах до Конституції є пропозиція СТВОРЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ. У статті 118 (розділ VI) зазначено: «Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» (фактично префекти).

У цій статті також пропонується визначити наступний ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГОЛІВ ДЕРЖАВНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ: «Голови державних представництв призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному законом».

Оскільки основною їх функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції. Натомість для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність та підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. У той же час дане питання є теж дискусійним, і остаточне рішення залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій в трикутнику Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент. Допустимим є наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінету Міністрів, так і Президента.

10. У статті 119 (розділ VI) визначені ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛІВ РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ. Всього передбачено чотири сфери повноважень, серед яких – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Передбачено (знову ж таки з метою забезпечення балансу влад) , що «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України».

11. При цьому з розділу VI (а також інших статей) вилучено поняття місцевих державних адміністрацій, які пропонується ліквідувати.

12. Відповідно деякі зміни також пропонуються до розділів IV (Верховна Рада) і V (Президент України). Принциповим є ВИЛУЧЕННЯ З ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ (стаття 85, розділ IV) ТИХ, ЯКІ НЕ Є ПОЛІТИЧНИМИ і мають бути віднесені до повноважень відповідних органів виконавчої влади:

«призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування». Натомість зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватись автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (стаття 141, розділ XI)

«утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» – це теж не політичне питання і за своєю природою воно має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів (стаття 116, п. 2.1.).

Прийняття відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, 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.