

**Тематичні блоки для обговорення  
конституційного забезпечення децентралізації в Україні – 2020**

**Тематичні блоки для обговорення:**

1. Система АТУ
2. Система та порядок формування ОМС
3. Ресурсна база МС та повноваження ОМС відповідних рівнів
4. Система місцевих органів виконавчої влади
5. Забезпечення законності та прав громадян

**1. Система адміністративно-територіального устрою (АТУ)**

	<b>Опис проблеми</b>	<b>Мета змін</b>	<b>Пропозиції</b>
1.1	Існує складний перелік понять у сфері АТУ, що переважно ґрунтується на географічних поняттях та нечітких інституційних і правових ознаках. На базовому рівні існують АТО з різним статусом та різним обсягом повноважень (села, селища, селища міського типу, міста районного та міста обласного значення)	Впорядкувати систему АТУ як територіальну основу для організації публічної влади. Органи публічної влади відповідного рівня повинні мати однаковий набір повноважень. Усунути дублювання понять «район», «район в місті», запровадивши ОКРУГ чи іншу назву.	
1.2	Чисельність та різноманітність АТО базового та субрегіонального рівня унеможливають ефективне управління	Закріпити пропорції АТО, які дозволять організувати ефективний менеджмент у публічній сфері	
1.3	Відсутнє правове регулювання питань АТУ та не визначені суб'єкти внесення змін до АТУ. Водночас Конституція не може регулювати усі аспекти правовідносин – вона визначає лише базові засади та принципи	Встановити правове регулювання та передбачити гнучкість у внесенні окремих змін до АТУ відповідно до викликів	
1.4	Юрисдикція ОМС поширюється тільки на територію відповідних населених пунктів (з незначними виключеннями)	Закріпити принцип повсюдності на рівні громад	
1.5	У окремих АТО може існувати потреба здійснення місцевого самоврядування чи організації виконавчої влади у особливому порядку	Визначити доцільність наділення окремих АТО спеціальним статусом та закріпити виключний перелік можливих випадків встановлення такого статусу на законодавчому рівні	

## 2. Система та порядок формування ОМС

2.1	До повноважень ВРУ віднесено призначення чергових та позачергових виборів до ОМС, що ускладнює, сповільнює та політизує процедуру їх призначення	Спростити процедуру призначення чергових та позачергових виборів до ОМС шляхом передачі цього повноваження від ВРУ до ЦВК. Натомість надати ВРУ повноваження достроково припиняти повноваження голови громади, представницького ОМС базового, субрегіонального, регіонального рівня у випадках, передбачених Конституцією України	
2.2	Невизначення понять громади/територіальної громади як первинного суб'єкта МС	Визначити територіальну громаду як первинний суб'єкт МС	
2.3	Незакріплення спроможності територіальної громади як обов'язкової складової територіальної громади	Визначити спроможність як обов'язкову складову територіальної громади	
2.4	Наявність в ОМС субрегіонального та регіонального рівня повноважень виключно щодо представництва спільних інтересів відповідно громад району, області	Надати ОМС субрегіонального та регіонального рівня повноваження, крім представництва, реалізації спільних інтересів громад району, області	
2.5	Поєднання у виборних посадових осіб представницьких (голоує на засіданнях ради) та виконавчих (очолює виконавчий орган ради) повноважень, що призводить до конфлікту інтересів	Передбачити, що голова громади очолює виконавчий орган ради, виключивши з його повноважень головування на засіданнях ради	
2.6	Незабезпечення пропорційного представництва громад в ОМС субрегіонального та регіонального рівня	Закріпити гарантії рівного представництва громад ОМС субрегіонального та регіонального рівня	
2.7	Відсутність в ОМС субрегіонального та регіонального рівня власних виконавчих органів	Передбачити створення у ОМС субрегіонального та регіонального рівня власних виконавчих комітетів та надати їм повноваження призначати і звільняти голову виконавчого комітету ради	
<b>3. Повноваження та ресурсна база МС відповідних рівнів</b>			
3.1	Окремі види повноважень ОМС закріплені безпосередньо у Конституції України. Вичерпний перелік власних та делегованих повноважень	Передбачити чіткі критерії розмежування повноважень держави та ОМС та умови їхньої передачі на відповідний рівень за принципом	

	ОМС міститься як у законодавстві про МС, так і у низці секторальних законів. Це призводить до суперечностей та дублювання повноважень. Публічні повноваження не мають чітких критеріїв віднесення їх до державних чи повноважень МС. Умови делегування повноважень держави ОМС не встановлено	субсидіарності	
3.2	Визначення матеріальної основи МС не відповідає загальним принципам цивільного законодавства (щодо визначення майна та обсягів майнових прав)	Привести у відповідність приписам цивільного законодавства визначення матеріальної бази МС	
3.3	Немає чітких умов закріплення матеріальних ресурсів, необхідних для здійснення ОМС повноважень	Закріпити підхід, згідно з яким матеріальні ресурси виділяються у обсягах, достатніх для здійснення відповідних повноважень («гроші йдуть за повноваженнями»). На рівні Конституції встановити відповідні гарантії своєчасності та співмірності надання необхідних ресурсів	
3.4	Відсутні гарантії своєчасного та комплексного забезпечення ОМС відповідними ресурсами, достатніми для виконання відповідних повноважень	Зберегти чи підсилити існуючі гарантії суспільної стабільності	
<b>4. Система місцевих органів виконавчої влади</b>			
4.1	Існуюча система місцевих органів, що діють на рівні району та області, має складну конструкцію. Галузеві органи можуть мати як власні ТО, так і реалізовувати власні повноваження через галузеві управління МДА, які мають подвійне підпорядкування. За такої ситуації МДА, на які покладено КУ завдання забезпечення виконання Конституції та законів України, не можуть його ефективно реалізовувати.  В інших випадках передбачена участь МДА у реалізації таких повноважень відповідними ТО ЦОВВ шляхом надання висновків, погоджень, що унеможливує подальший контроль за таким повноваженням з боку МДА.	Створення ефективної системи місцевих ОВВ, шляхом запровадження інституту префекта та секторальних ТО ЦОВВ	
4.2	Існуюче законодавство передбачає взаємне дублювання функцій місцевих органів, в тому	Усунення дублювання функцій. Префект не здійснює виконавських функцій	

	числі залучення до реалізації повноважень органів, що мають в подальшому контролювати їх виконання, що призводить до відсутності ефективних механізмів як безпосередньо виконання повноважень, так і контролю за їх виконанням		
4.3	МДА наділені правом як виконувати певні повноваження, так і координувати та/або контролювати їх виконання (і у сфері ОМС, і щодо ТО ЦОВВ). Це зменшує ефективність та контрольованість системи	Усунути постійний конфлікт інтересів між ОВВ та ОМС	
4.4	На даний час посада голови МДА є політичною посадою з необмеженим строком перебування на відповідній посаді, що призводить до використання адміністративного ресурсу МДА на користь місцевих кланово-олігархічних систем. Зазначене призводить до формування регіональних особливостей правового поля в окремих областях та втрати керованості такими територіями	Забезпечити політичну нейтральність та дієву систему заходів запобігання корупції у інституті префекта	
4.5	Координація дій усіх органів публічної влади на території є заслабкою через нечіткість та суперечливість законодавства	Забезпечити своєчасну та взаємоузгоджену діяльність всіх органів публічної влади при настанні надзвичайних станів та ситуацій	
<b>5. Забезпечення законності та прав громадян</b>			
5.1	Не визначено, хто здійснює адміністративний нагляд за відповідністю актів ОМС Конституції та законів (с.144.ч.2 – чинна Конституція)  Не імplementовано с. 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування: <i>1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.</i>  <i>2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті</i>	Створення ефективної та домірної системи забезпечення законності ОМС - Адміністративний нагляд здійснюється тільки на предмет законності рішень ОМС без втручання у їх діяльність. - забезпечується адміністративна автономія ОМС - Орган адміністративного нагляду повинен в судовому порядку доводити порушення закону - Негативні наслідки від дії акту ОМС мають бути мінімізовані	

	<p><i>тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.</i></p> <p><i>3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.</i></p>		
5.2	<p>Не визначено процедури дій державних органів в екстраординарних випадках, коли є загроза державній безпеці та суверенітету та територіальній цілісності</p>	<p>Процедури дій державних органів у екстраординарних випадках мають забезпечувати: відповідність органу реагування значимості події негайну зупинку дії актів ОМС, політичну нейтральність дій органів державної влади, законність, безперервність діяльності виконавчих органів ОМС, - швидке відновлення конституційного порядку</p>	
5.3	<p>Не визначено, хто здійснює постійний загальний контроль за діяльністю територіальних органів ЦОВВ та відсутні заходи реагування на можливі порушення з боку контролюючого органу</p>	<p>Створити ефективну та домірну систему забезпечення законності діяльності ТО ЦОВВ</p>	

<b>Перелік використаних скорочень:</b>	
АТО	Адміністративно-територіальна одиниця
АТУ	Адміністративно-територіальний устрій
МДА	Місцева державна адміністрація
МС	Міське самоврядування
ОВВ	Орган виконавчої влади
ОМС	Орган місцевого самоврядування
ТО	Територіальний орган
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади