

04-14/14-662
03.02.15

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 80; тел/факс 700-36-69

28.01.2015 р. №

Голові Комітету з питань
державного будівництва,
регіональної політики та
місцевого самоврядування
Верховної Ради України
Власенко С. В.

Шановний Сергію Володимировичу !

На Ваш запит від 22 грудня 2014 р. № 04-14/14-5359 НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України надсилає науково-консультативний висновок щодо проектів Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»; «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»; «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»; «Про внесення змін до закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»; «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Додаток: згадане на 16 арк.

З повагою,
Директора Інституту

С. Г. Серьогіна



НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо проектів Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо адміністративно-територіального устрою міста Києва)» (реєстр. №1120 від 01.12.2014р.); «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо поновлення права територіальної громади міста Києва здійснювати місцеве самоврядування через районні в місті ради і їх виконавчі органи)» (реєстр. №1229 від 03.12.2014р.); «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо відновлення районних рад» (реєстр. №1229-1 від 04.12.2014р.); «Про внесення змін до закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» (щодо поновлення чинності положень про районні ради) (реєстр. № 1229-2 від 09.12.2014р.); «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо відновлення районних у місті Києві рад та розподілу повноважень між ними і Київською міською радою)» (реєстр. №1229-3 від 10.12.2014р.)

Ефективність функціонування системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування у місті Києві значною мірою пов'язана з територіальною основою їх діяльності. Проблеми територіальної організації влади в столиці потребують свого розв'язання на чіткій, оновленій законодавчій основі, яка має забезпечити вирішення питань адміністративно-територіального устрою міста, порядку формування органів влади за територіальним принципом, їх рівнями, розмежування компетенції та взаємовідносин між різними підсистемами влади та рівнями здійснення місцевого самоврядування. Вкрай значущими є питання підвищення ефективності надання публічних послуг населенню міста та широкого залучення громадськості до муніципального управління.

З огляду на це представлені законопроекти набувають актуального та важливого значення. Переконані, що розв'язання проблем територіальної організації влади у місті Києві повинно здійснюватися у контексті проголошених в Україні процесів децентралізації влади та започаткованих реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. В

умовах європейської інтеграції України важливим є і врахування зарубіжного досвіду територіальної організації публічної влади, основних тенденцій адміністративно-територіального реформування у поєднанні з оцінкою вітчизняної організаційно-правової моделі муніципального управління.

Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо адміністративно-територіального устрою міста Києва)» (реєстр. №1120 від 01.12.2014р.), положень Конституції України, рішень Конституційного Суду України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», земельного законодавства України дозволив дійти наступних висновків.

За відсутності закону про адміністративно-територіальний устрій, який встановлював би загальну модель відносин у даній сфері, закріплення особливої організаційно-правової моделі відносин, яка є специфічною для окремої адміністративно-територіальної одиниці, породжує низку зауважень та не усуває значних прогалин правового регулювання. Так, врегульовуючи процедурні питання встановлення меж міста Києва та районів у місті Києві, законопроект не регламентує матеріальні та процесуальні аспекти відносин з утворення, реорганізації, ліквідації таких районів. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 13.07.2001р. №11-рп/2001(справа про адміністративно-територіальний устрій) відзначив: положення п.13 ч.1 ст.92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (ст.143 Конституції України) (п.3)... Межі повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті

Києві, чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада (п.4). Отже, відповідно до позиції Конституційного Суду України дані повноваження мають знайти чітке законодавче закріплення.

Поряд з цим окремі положення законопроекту викликають певні зауваження.

1) До сьогодні Парламентом України не прийнято закон про нормативно-правові акти, який мав би визначити систему законодавства та закріпити особливості статусу того чи іншого правового акту. З доктринальної точки зору закон є нормативним актом вищої юридичної сили, що встановлює загальнообов'язкові правила поведінки у сфері найважливіших суспільних відносин.

Відповідно до абз.2 п.2.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2009р. №14-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради», здійснюючи свої повноваження, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти (стаття 91 Конституції України). Нормативно-правові акти Верховної Ради України встановлюють, змінюють чи припиняють правові норми; акти правозастосовного характеру спричиняють виникнення, зміну чи припинення юридичних прав та обов'язків.

У зв'язку з цим викликає заперечення норма законопроекту №1120 щодо встановлення меж міста Києва шляхом прийняття закону, яка передбачає ухвалення правозастосовних рішень парламенту у вигляді законів України. Крім того, це суперечить діючій практиці оформлення рішень Верховної Ради України з питань адміністративно-територіального устрою постановами України.

2) Необґрунтованою вважаємо встановлення обов'язкового урахування позиції Київської обласної ради під час внесення Кабінетом Міністрів України законопроекту про встановлення меж міста Києва.

Як впливає з пояснювальної записки до законопроекту №1120, дана норма спрямована на розв'язання ситуації, яка існує до сьогодні, щодо неузгодження розробленого проекту землеустрою міста з рядом сільських, селищних, міських рад Київської області, території яких безпосередньо межують з територією міста Києва. Проте у даному випадку рішення має узгоджуватися з позицією територіальних громад сіл, селищ, міст Київської області (в особі уповноважених ними органів місцевого самоврядування), а не Київською обласною радою.

Закріплення передбаченого у законопроекті вищезазначеного положення не відповідає і наміченим конституційним змінам у сфері адміністративно-територіального устрою держави: забезпеченню принципу повсюдності місцевого самоврядування, що вимагатиме перебування земель населених пунктів, а також прилеглих до них земель, необхідних для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури), під юрисдикцією територіальних громад, їх об'єднань; а також впровадженню нової адміністративно-територіальної одиниці – громади як адміністративно-територіальної одиниці, яка включатиме один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

3) Законопроект, фактично консервуючи діючий механізм вирішення питань адміністративно-територіального устрою, який вимагає додержання ієрархічного порядку затвердження (погодження) рішень органів місцевого самоврядування з питань зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, разом з цим не враховує вимог ст.5 Європейської хартії місцевого самоврядування: зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

4) Положеннями абз.2 ч.4 ст.2 законопроекту щодо порядку винесення меж у натурі, відображення їх на кадастрових планах передбачається запровадження іншого, ніж це передбачено чинним земельним законодавством, порядку вирішення цих питань. Доцільність цього викликає істотні сумніви, адже закладає не просто колізію загальної та спеціальної норми, а колізію міжгалузевого характеру.

Аналіз представлених проектів Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. №1229 від 03.12.2014р., №1229-1 від 04.12.2014р., №1229-2 від 09.12.2014р., №1229-3 від 10.12.2014р.), системне тлумачення положень Конституції України, рішень Конституційного Суду України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», а також вивчення практики організації муніципального управління в містах з районним поділом дозволяє дійти наступних висновків.

Неможна погодитися з позицією авторів законопроектів щодо невідповідності Конституції України норм чинної редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» в частині можливості неутворення районних у місті рад. При цьому виходимо з наступного.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7 Конституції України). Згідно ст.140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Територіальна основа організації системи місцевого самоврядування визначається адміністративно-територіальним устроєм держави. Райони в містах відповідно до ч.1 ст.133 Конституції України є елементами системи такого устрою, а відтак виступають територіальною основою організації

муніципальної влади. Але при цьому наскільки самостійними, хоча і взаємопов'язаними, категоріями є «адміністративно-територіальний устрій» та «організаційна система місцевого самоврядування», настільки й питання адміністративно-територіального устрою та організації місцевого самоврядування становлять окремі предмети відання уповноважених органів публічної влади.

Конституція України не встановлює імперативної організаційної системи місцевого самоврядування в районах міст, а відносить дане питання до відання органів міського самоврядування. Відповідно до ч.5 ст.140 Конституції України питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Відповідно до п. 2 Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001р. (справа про адміністративно-територіальний устрій) під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в частині п'ятій статті 140 Конституції України, в системному зв'язку з її статтями 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.

Обсяг повноважень міських рад встановлюється Конституцією України (ч.6 ст.140), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» та іншими законами України.

Ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплюючи у ч.1 загальну організаційну систему місцевого самоврядування, не відносить до неї органи самоврядування районів у містах, а передбачає у ч.2 можливість формування таких органів. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього

Закону можуть утворюватися районні в місті ради. І в разі утворення таких представницьких органів обов'язкового характеру набуває утворення виконавчих органів та обрання голови ради, який одночасно є і головою виконавчого комітету ради.

У Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» районні ради визначаються як факультативний інститут системи місцевого самоврядування у місті Києві (ч.1 ст.7), які можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради (ч.2 ст.7).

Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах. Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання (ч.ч. 3,4 ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до ч.1 ст.11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» питання організації управління районами в місті Києві належать до компетенції Київської міської ради і вирішуються відповідно до Конституції, цього та інших законів України, рішень міської ради про управління районами міста. Як вказано у п.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001р. (справа про адміністративно-територіальний устрій), поняття «організація управління районами в місті Києві» (частина перша статті 11 Закону про столицю) за змістом відповідає поняттю «організація управління районами в містах» (частина п'ята статті 140 Конституції України).

Прийняття рішення про неутворення районних у місті рад не порушує конституційного права територіальних громад районів у місті на здійснення місцевого самоврядування. У такому випадку воно має реалізовуватися цими

територіальними громадами відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України безпосередньо та через міські ради та їх виконавчі органи. Вказаний висновок підтверджується і наступною нормою ч.4 ст.16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті. Згідно ж ч.2 ст.9 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» порядок формування та повноваження міської, районних у місті рад визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» з особливостями, передбаченими цим Законом.

При розгляді вищевказаного питання необхідно враховувати і правову позицію Конституційного Суду України, викладену в Рішенні № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 р (справа про місцеве самоврядування): положення частини п'ятої статті 6 та частини четвертої статті 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких у містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права комунальної власності та не втрачають цього права в разі, якщо рішення про створення районних у містах рад не було прийнято, узгоджуються з положенням частини першої статті 142 Конституції України, згідно з яким територіальні громади районів у містах поряд з територіальними громадами міст визначаються як суб'єкти права комунальної власності.

Згідно вимог ч.2 ст.19 Конституції України органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти не лише на підставі, в межах повноважень, але

й у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до ч.5 ст.140 Конституції України, ч.2 ст.5, ч.1 ст.41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч.2 ст.7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» рішення про утворення (неутворення) районних у містах рад може бути прийняте територіальною громадою міста або міською радою. Порядок прийняття такого рішення визначається абз.3 п.2 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, відповідно до якого рішення про проведення референдумів територіальних громад міст з районним поділом щодо утворення (неутворення) районних у містах рад відповідно до ст.5 цього Закону приймаються на вимогу не менш як однієї десятої членів цих громад або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад з цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст. Рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад із зазначеного питання повинні бути прийняті не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів. А стосовно столиці України абз.2 ч.2 ст.7 відповідного Закону передбачено, що рішення територіальної громади міста Києва або Київської міської ради щодо утворення (неутворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів.

При цьому необхідно керуватися і правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 р (справа про місцеве самоврядування): норми частин третьої та четвертої статті 41, абзацу третього пункту 2 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, відповідно до яких рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад щодо утворення (неутворення) районних у містах рад мають прийматися з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст, а обсяг і межі повноважень районних у містах рад (у разі їх створення) та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів

у містах і не можуть змінюватися протягом даного скликання, узгоджуються як з частиною першою статті 142, так і абзацом третім пункту 8 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, відповідно до якого «районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону».

Одночасно слід звернути увагу на регулятивну роль конституційної норми абз.3 п.8 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Вважаємо, що вона полягає не у «консервації» системи представницьких органів місцевого самоврядування, що існувала на момент введення в дію Конституції України 1996 року, а у визначенні порядку формування оновленої функціонально-компетенційної моделі цих органів. Системний аналіз абзаців 1, 2 та 3 п.8 свідчить про те, що йдеться про строк діяльності складу та голів відповідних рад, які діяли на момент набуття чинності Конституцією України. За умов не включення статтею 140 Конституції України районних у місті рад до системи місцевого самоврядування зазначена норма гарантувала повноважність складу даних представницьких органів та їх голів після набуття чинності Конституцією України. Це не заперечує можливості визнання цих органів у наступному (після спливу строку повноважень депутатів відповідного скликання) факультативними елементами організаційної системи місцевого самоврядування та відповідає положенням ч.ч.3, 5 ст.140 Основного Закону. Проте офіційне тлумачення означеної конституційної норми може бути надане лише Конституційним Судом України.

Таким чином, вважаємо, що на сьогоднішній день немає підстав для сумнівів у конституційності законодавчих правоположень щодо можливості прийняття міськими радами, у тому числі Київською міською радою, рішень про неутворення районних у місті рад та відповідних правозастосовних рішень.

Чинним законодавством України не визначено конкретні підстави для прийняття рішень про утворення чи неутворення у місті районних рад. На практиці в якості зазначених підстав розглядаються – покращення системи

управління, підвищення ефективності функціонування міського самоврядування, економія матеріальних, фінансових, трудових ресурсів тощо.

При вирішенні цього питання слід зважувати на два основні підходи: з одного боку – забезпечення демократизації системи місцевого самоврядування та розширення можливостей доступу територіальної громади до інститутів представницької демократії на місцевому рівні, а з іншого, - раціоналізації механізму муніципального управління та концентрації соціально-економічних, фінансових й інших ресурсів муніципального розвитку. Обраний Україною шлях укрупнення територіальних громад, а також проголошений на вищому державному рівні намір істотного скорочення кількості депутатського корпусу на місцевому рівні неминуче веде до віддалення муніципальних органів від пересічних громадян. Однак це зовсім не заперечує можливостей децентралізації влади, оскільки питання перерозподілу владних повноважень з наближенням муніципальних послуг до їх споживачів можуть вирішуватися за допомогою інших організаційно-правових механізмів – створення на рівні районів у містах органів самоорганізації населення, формування територіальних структур виконавчих органів міської ради.

Про це свідчить і сучасний європейський досвід адміністративно-територіального реформування. Територіальна основа місцевого управління в країнах Європи розвивається не тільки у напрямку її укрупнення шляхом створення великих, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, але й у бік формування субмуніципального рівня. Це пов'язано у першу чергу з забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також жителів окремих структурних одиниць адміністративно-територіальної організації великих міст. Адже визнано, що за останні роки у зв'язку з об'єднанням муніципалітетів міська чи окружна адміністрація стають не на багато ближчими до населення, ніж державна. Тому в багатьох країнах формуються органи громадського самоврядування без власних повноважень і бюджетів на мікрорівні, всередині муніципальних утворень (наприклад, парафії

у Великобританії, сільради в німецьких землях, підради Болгарії, сянюнайтії Литви тощо).

Відповідно до ч.2 ст.140 Конституції України особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. В силу даного конституційного припису на законодавчому рівні можуть встановлюватися інші, порівняно із загальноновизначеними, організаційно-правові механізми здійснення муніципальної влади. Але при цьому організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом має передбачати особливості в загальних межах, а не бути винятком з них. Територіальна громада міста Києва має повне право на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлюється Конституцією України для всіх міст України. Вона не повинна позбавлятися гарантій організаційної та матеріально-фінансової самостійності, передбачених для усіх інших міських громад України, зокрема, у вирішенні питань організації управління районами в містах (ч.5 ст.140 Конституції України); формування власних виконавчих органів.

Це відповідатиме і принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема положенням ч.1 ст.6, які гарантують: без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

Поряд із зазначеним викликають певні зауваження окремі положення законопроектів.

1) Законопроектами фактично пропонується повернутися до невизначеності функціонально-компетенційної та матеріально-фінансової основи діяльності районних у місті рад. Відсутність чітких критеріїв для розмежування функціональних завдань діяльності та повноважень органів місцевого самоврядування загальноміського та районного у місті рівнів у поєднанні з відсутністю зобов'язання міської ради прийняти відповідні рішення

перетворюватимуть районні у містах ради на повністю залежні від міської ради структури, діяльність яких носитиме несамостійний, формальний характер. Не маючи ж власної матеріально-фінансової бази (а законопроектами №1229, 1229-1, 1229-2 передбачена лише можливість передачі Київською міською радою районним у місті радам у власність або в управління об'єктів комунальної власності міста) районні у місті ради позбавлені належних важелів для забезпечення потреб районних у місті громад, здійснення ефективного управління внутрішньомуніципальним розвитком.

Запропоноване у законопроекті №1229-3 доповнення тексту Закону статтями 10-2 «Компетенція Київської міської ради» та 11-1 «Сфера компетенції районних у місті Києві рад» навряд чи дозволить вирішити вказані проблеми. Зміст цих статей фактично встановлює не повноваження означених органів, а лише у найбільш загальному та вибірковому вигляді – предметну їх підвідомчість, допускаючи при цьому змішування предметів відання представницького та виконавчих органів. Обґрунтованість, повнота та чіткість такого розподілу викликає чимало запитань. Крім того, така модель правового регулювання не відповідає вимогам Конституції України, правовій позиції Конституційного Суду України, викладеній у його Рішенні № 11-рп/2001 від 13.07.2001р. (справа про адміністративно-територіальний устрій), а також положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», допускаючи істотне звуження гарантій організаційної самостійності територіальної громади міста Києва порівняно з гарантіями територіальних громад інших міст.

Згідно п.1 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення цього Закону є основою для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування в Україні, а також законів про міста Київ і Севастополь. Вважаємо, що саме у базовому Законі мають бути визначені підстави (критерії) розмежування функцій та повноважень органів місцевого самоврядування загальноміського та районного у місті рівнів, закріплена вимога прийняття

міською радою відповідного рішення, визначений порядок і строк прийняття такого рішення, а також встановлена обов'язковість матеріально-фінансового забезпечення здійснення районними у місті радами та їх виконавчими органами наданих їм повноважень.

2) Законопроектом №1229 передбачено, що виконавчими органами районних у місті Києві рад є районні в місті Києві державні адміністрації, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення державної влади в місті Києві. Така норма не відповідає Конституції України, звужує гарантії організаційної самостійності територіальних громад, позбавляє представницькі органи місцевого самоврядування (районні у місті ради) власних виконавчих органів та спотворює правову природу місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади. Крім того, вона не відповідає визначеному в межах реформи місцевого самоврядування напрямку функціональної переорієнтації місцевих державних адміністрацій на здійснення контрольної-наглядової та координаційної діяльності.

3) Законопроектом №1229 пропонується визначити, що голова районної в місті Києві державної адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України відповідно до Конституції. У такий спосіб, не враховуючи специфіку функціонального спрямування діяльності, підзвітності та підконтрольності даних органів, поширюється на районні у місті Києві державні адміністрації загальний порядок призначення керівників цих органів. Звертаємо увагу на те, що такий підхід не відповідає положенням Конституції України та правовій позиції Конституційного Суду України, викладеній у мотивувальній частині його Рішення від 25.12.2003р.№21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві).

Вищезначені законопроектні новації за своїм змістом здебільшого несуть не надання додаткових прав територіальній громаді міста, зумовлених особливими функціями та завданнями столиці, а швидше обмеження місцевого самоврядування в них. Такий підхід має свої громадсько-політичні, соціально-

економічні, демографічні, фінансові, національно-культурні та інші підстави. Проте, вважаємо, що територіальна громада міста Києва повинна мати усю повноту повноважень та гарантій їх здійснення, які передбачені для інших міських громад, а також додатково – ті функції та компетенцію, що пов'язані з реалізацією статусу міста як столиці, міста з особливим статусом. Реалізація перших має забезпечуватися органами міського самоврядування, у тому числі власними виконавчими органами територіальної громади м. Києва, реалізація других може бути покладена на місцеві органи державної влади.

4) Законопроектом №1229-2 пропонується доповнити систему форм здійснення місцевого самоврядування створенням громадських рад. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачена діяльність громадських рад при органах виконавчої влади як постійно діючих колегіальних виборних консультативно-дорадчих органів, утворених для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Згідно чинного законодавства громадські ради не є інститутами самостійного та безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення, а формуються як допоміжні структурні підрозділи виконавчих органів влади.

Визнання громадських рад формою здійснення місцевого самоврядування не узгоджується з інституційною системою місцевого самоврядування, визначеною Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Недостатньо обґрунтованим вбачається те, що формування громадських рад має становити особливість здійснення місцевого самоврядування саме у місті Києві.

5) Запропонована законопроектом №1229-2 редакція ч.3 ст.8 Закону щодо визнання рішень органів місцевого самоврядування недійсними (нечинними) у

встановленому законом порядку не відповідає положенням ч.2 ст.144 Конституції України, ч.10 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч.10 ст.171 Кодексу адміністративного судочинства України.

б) Викликає сумніви доцільність запропонованого у законопроектах №1229, 1229-1, 1229-2 доповнення ст.15 Закону частиною 3, яка встановлює обов'язок голови районної у місті Києві ради регулярно інформувати раду на пленарних засіданнях про рішення державних органів, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування у місті Києві, а також про видані ним розпорядження. Дана норма не містить будь-якого істотного уточнення правового статусу голови районної у місті ради, не позначає його особливості, не закріплює повноважень даної особи владного характеру, а визначає один з організаційних способів взаємодії голови ради з депутатським корпусом. Тому вона має встановлюватися у регламентах районних у місті рад.

Висновок підготовлений завідуючою сектором муніципального права та місцевого самоврядування кандидатом юридичних наук. доцентом Бодровою І.І.

Директор інституту



Серьогіна С.Г.