



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak\_norm@rada.gov.ua

04-14/14-433  
21.01.15

№ 22/19-р-21

№ 01 2015 р.

Голові Комітету  
Верховної Ради України  
з питань державного  
будівництва та місцевого  
самоврядування

Власенку С.В.

**Шановний Сергію Володимировичу!**

На Ваш лист від 29 грудня 2014 року № 04-14/14-5473(239281) надсилаємо висновки на проекти законів України:

«Про державну підтримку жінок, яким присвоєно почесне звання України "Мати-героїня"» (реєстр. № 1052 від 27.11.2014 р.);

«Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо адміністративно-територіального устрою міста Києва) (реєстр. № 1120 від 01.12.2014 р.);

«Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" (щодо обов'язкового володіння українською мовою посадовими та службовими особами органів державної влади)» (реєстр. № 1201 від 02.12.2014 р.);

«Про внесення змін до статті 16 Закону України "Про державні нагороди України" (щодо позбавлення державних нагород)» (реєстр. № 1211 від 02.12.2014 р.);

«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 03.12.2014 р.);

«Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо відновлення районних рад) (реєстр. № 1229-1 від 04.12.2014 р.);

«Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо поновлення чинності положень про районні ради)» (реєстр. № 1229-2 від 09.12.2014 р.);

«Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо відновлення районних рад) (реєстр. № 1229-3 від 10.12.2014 р.);



«Про внесення змін до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» (щодо збільшення державних гарантій в соціально-економічному розвитку)» (реєстр. № 1345 від 10.12.2014 р.);

«Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» (щодо можливості зміни часу прийому суб'єктів звернень) (реєстр. № 1347 від 10.12.2014 р.).

Додаток: на 23 арк.

**З повагою**

**Директор,  
член-кореспондент  
НАН України**



**О.Л. Копиленко**

## Висновок

### на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо відновлення районних рад) (реєстр. № 1229-1 від 04.12.2014 р.)

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є забезпечення права киян на місцеве самоврядування та, як наслідок, більш ефективного вирішення проблем столиці.

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (далі – Закон), якими фактично скасовуються положення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р. № 2500-VI. Також пропонується встановити, що Київський міський голова за посадою є головою Київської міської державної адміністрації, а голова районної в місті Києві ради за посадою є головою районної в місті Києві державної адміністрації.

Що стосується змін, то пропонується виключити слова „(у разі їх утворення)” у статтях 6, 7, 8, 9 Закону, у зв'язку з чим, як слідує з цієї законодавчої ініціативи, утворення районних в місті рад стає обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві. Пропонується виключити частину другу статті 7 Закону, якою передбачено, що районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради. Передбачено нову редакцію стаття 10 Закону, за якою „Київська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам.». Частина друга статті 10-1, якою регламентується призначення Президентом України голови Київської міської державної адміністрації в порядку, передбаченому Конституцією та законами України виключається, а цією нормою доповнюється абзац третій статті 13 з уточненням в частині призначення на посаду голови Київської міської державної адміністрації особи, яка обрана Київським міським головою. Пропонуються зміни до статті 15 Закону, яка доповнюється нормою про призначення Президентом України на посаду голови районної державної адміністрації особи, яка обрана головою районної в місті ради, водночас ця норма вилучається зі статті 11 Закону.

Не заперечуючи в принципі доцільності удосконалення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, водночас вважаємо слушним висловити низку міркувань щодо цього законопроекту.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України). 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 (частина перша статті 140 Конституції України). Частиною шостою цієї ж статті Конституції встановлюється обсяг повноважень міських рад, що закріплюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» та іншими законами України.

Законодавчою основою функціонування місцевого самоврядування в Україні є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким відповідно до Конституції України визначається система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Варто відзначити, що приписи цього законодавчого акту є загальними для усієї системи місцевого самоврядування, в т.ч. й міста Києва, як це визначено частиною другою статті 9 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавчо визначена система місцевого самоврядування, яка включає: територіальну громаду; сільську, селищну, *міську раду*; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, *міської ради*; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, *міст*; органи самоорганізації населення.

Поряд із тим, пунктом 16 частини першої статті 92 Основного Закону України унормовано, що статус столиці України визначається виключно на законодавчому рівні. Відповідно до частини третьої статті 133 Конституції України місто Київ має спеціальний статус, який визначається Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Статтею 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначена система місцевого самоврядування в місті Києві, яка включає: територіальну громаду міста; міського голову; *міську раду*; виконавчий орган міської ради; *районні ради (у разі їх утворення)*; *виконавчі органи районних у місті рад*; органи самоорганізації населення.

Слід зазначити, що на підставі цього Закону районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, *або за рішенням Київської міської ради* (частина друга статті 7). Крім того, статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено виключну компетенцію, зокрема, міських рад, до якої, крім іншого, відноситься створення районних у містах рад, визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах, при чому таке рішення приймається виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом).

Законопроектом пропонується вилучити саме частину другу статті 7 Закону, що, як слідує з законодавчої ініціативи, забезпечить утворення районних в місті рад як обов'язкової складової системи місцевого

самоврядування в місті Києві. Слід зауважити, що така норма не узгоджуватиметься з низкою вищезгаданих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у тому числі зі статтею 6, якою визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, *міста*.

Крім того, з правової позиції сумнівним видається вилучення з Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» приписів щодо статусу районних в місті Києві державних адміністрацій (зміни до частини другої статті 11), оскільки правовий статус та функціонування районних у місті Києві державних адміністрацій, правила взаємовідносин з районними у місті радами з тексту проекту є незрозумілими, в новій частині четвертій статті 15 Закону встановлюється, що на посаду голови районної облдержадміністрації призначається особа, яка обрана головою районної ради. При цьому в законопроекті взагалі відсутнє визначення організаційно-правової форми виконавчого органу районної в місті Києві ради.

Необхідно також врахувати, що відповідно до статті 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.

Конституційний Суд України в Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) вирішив, що 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.

До того ж, представлена в законопроекті пропозиція щодо призначення Київською міською радою перших виборів до районних у місті Києві рад безумовно потребує узгодження з Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Крім того, вона видається спірною через необхідність визначити кількісний склад депутатів районних рад. Адже частиною третьою статті 5 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» визначено, що загальний склад районної у місті ради встановлюється залежно від чисельності населення в адміністративно-територіальній одиниці та може коливатися від мінімальної до максимальної кількості депутатів.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що прийняття законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді. Однак таке твердження, на наш погляд, вважається сумнівним. Реалізація положень даного законопроекту збільшить видаткову частину державного бюджету в частині коштів на організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності депутатів районних рад, а також на утворення виборчих комісій. Отже потрібно буде витратити бюджетні та інші ресурси без достатнього уявлення про завдання, які покладатимуться на районні у містах ради, адже міська рада може наділити районні ради будь-яким обсягом повноважень, в тому числі мінімальним.

З огляду на це відповідно до вимог частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України та статті 27 Бюджетного кодексу України до проекту потребується додати обґрунтовані фінансово-економічні розрахунки. У доданих до проекту супровідних документах таке обґрунтування відсутнє.

Як уже наголошувалося, запропоновані законопроектом зміни не вирішують питання визначення обсягу та меж повноважень районних у місті Києві рад. За таких обставин запропонована нова редакція частини другої статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо можливості передавання Київською міською радою районним у місті радам у власність або в управління об'єктів комунальної власності міста Києва викликає сумніви з точки зору правового регулювання.

Окремо слід зазначити, що Президентом України затверджено Стратегію сталого розвитку України на період до 2020 року, що визначає цілі та показники їх досягнення, а також напрямки і пріоритети розвитку країни. Цей документ включає в себе 62 реформи, серед яких «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», що свідчить про тенденції щодо започаткування комплексного реформування місцевого самоврядування. За таких умов вбачається слушність вдосконалення правового регулювання питань, окреслених цим законопроектом, у комплексі законопроектних робіт щодо досягнення поставлених пріоритетних завдань.

**Інститут законодавства  
Верховної Ради України**