



04-14/14-433
21.01.15

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

№ 22/19-р-21

«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. № 1229-3 від 10.12.2014 р.)

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є відновлення районних у місті Києві рад та розподілу повноважень між ними і Київською міською радою.

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 року. Пропонується також внести зміни до статей 6-10 та 15, якими встановити обов'язковість створення районних у місті Києві рад, а також доповнити двома новими статтями, які будуть визначати обсяг компетенції Київської міської ради та районних у місті Києві рад.

Суть змін полягає в тому, щоб виключити слова «(у разі їх утворення)» у статтях 6, 7, 8, 10 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, виконавчим органом яких мають стати районні державні адміністрації. Крім того, в Законі пропонується виключити частину другу статті 7, якою передбачено, що районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або *за рішенням Київської міської ради*. Пропонується також доповнити Закон новими статтями, а саме: статтею 10-2, якою визначається компетенція Київської міської ради, та статтею 11-1 «Сфера компетенції районних у місті Києві рад». З частини першої і другої статті 15 виключаються слова «У разі утворення районної в місті Києві ради».

Не заперечуючи 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 зазначеної 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 зазначити, що приписи цього законодавчого акту є загальними для всієї 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 визначено систему 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, а саме: Законом «Про столицю України – місто-герой Київ».

Статтею 7 цього Закону 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. Згідно з частиною другою його статті 7 районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, *або за рішенням Київської міської ради*. Водночас статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено виключну компетенцію, зокрема міських рад, що, крім іншого, включає 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 виключити саме частину другу статті 7 України «Про столицю України – місто-герой Київ», що, як слідує з законодавчої ініціативи, забезпечить утворення районних в місті рад як обов'язкової складової системи місцевого самоврядування в місті Києві. Утім такий механізм не узгоджуватиметься з вищезгаданими положеннями 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*.

У пропонованій проектом редакції частин третьої і четвертої статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» встановлюється, що на посаду голови районної облдержадміністрації призначається особа, яка

обрана головою районної ради. Утім така норма, як вважаємо, не узгоджується з нормами антикорупційного законодавства в частині заборони сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

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) вказав, 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, у законопроекті не представлена пропозиція щодо строків та проведення перших виборів до районних у місті Києві рад, натомість, крім Київської міської ради, жодний державний орган не наділений компетенцією призначення таких виборів. Відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» існує 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 раді встановлюється залежно від чисельності населення в адміністративно-територіальній одиниці та може коливатися від мінімальної до максимальної кількості депутатів.

Законопроектом передбачається визначити компетенцію Київської міської ради та сферу компетенції районних в місті рад, їх виконавчих органів. Такі зміни не гармонізуються з частиною третьою статті 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до положень якої обсяг та 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.

Крім того, формулювання нових редакцій статей 10-2 і 11-1 Закону в частині окреслення повноважень як міської ради, так і районних у місті Києві рад, їх виконавчих органів, не повною мірою відображають зміст компетенції, оскільки переважно в них переліковуються *об'єкти* управління Київської

міської ради, районних в місті рад, їх виконавчих органів. З цього вбачається, що запропоновані зміни не вирішують питання визначення обсягу та меж повноважень районних у місті Києві рад, їх виконавчих органів, зокрема щодо повноважень щодо створення, реорганізації, ліквідації, призначення керівників відповідних закладів тощо. За таких обставин запропоновані зміни викликають сумніви з точки зору повноти правового регулювання та з огляду на принцип розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та їх виконавчими органами відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відновлення ж діяльності аналізованих рад може бути здійснене лише на основі детальних законодавчих механізмів їх формування та правил діяльності, які у проекті, так само як і в нормах чинного законодавства про місцеве самоврядування відсутні.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що прийняття законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді. Однак, на наш погляд, таке твердження є сумнівним. Реалізація положень цього 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. З огляду на це відповідно до 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.

Наразі 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 завдання щодо започаткування комплексного реформування місцевого самоврядування, тому Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» потребує концептуально цілісного оновлення в контексті загальної реформи у цій сфері.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**