

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY  
DEMOCRATIC GOVERNANCE DIRECTORATE



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 20 лютого 2013 року

CELGR/PAD 1/2013

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО  
СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ –  
МІСТА-ГЕРОЯ КИЄВА**

**Цей документ підготовлено  
Програмою Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ  
місцевого самоврядування в Україні»  
у співпраці з професором Робером ГЕРТЦОГОМ, Франція**

**Резюме**

1. Нинішня ситуація стосовно статусу міста Києва викликає серйозні сумніви щодо його відповідності Європейському праву, стандартам Ради Європи, Конституції України і загальному українському законодавству.
2. Влада та всі інші зацікавлені сторони повинні діяти якомога швидше, щоб організувати вибори міського голови Києва, а також прийняти нове, переглянute законодавство стосовно Києва та місцевих виборів у відповідності зі стандартами Ради Європи.
3. Експертні висновки/рекомендації щодо законотворчої роботи, надані раніше Радою Європи українським органам влади, залишаються в силі. Втім, можуть бути надані подальші рекомендації в разі надходження відповідних запитів.

## Вступ

Ці Рекомендації були підготовлені на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування і базуються на результатах засідання Круглого столу «Актуальні питання законодавчого регулювання правового статусу столиці України – міста-героя Києва», проведеного у Верховній Раді України 13 лютого 2013 року.

Участь у засіданні круглого столу взяли народні депутати, які представляли всі основні партії, у тому числі пан Олександр Омельченко, колишній міський голова Києва (у 1996 – 2006 роках), представники Міністерства фінансів, науковці, експерти, представники неурядових та міжнародних організацій. На засіданні не було офіційних представників Уряду чи Адміністрації Президента України.

Дискусія висвітлила виняткову правову і політичну ситуацію з місцевим самоврядуванням у місті Києві, що викликає серйозну стурбованість щодо дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною. Мають бути якомога швидше прийняті рішення з метою розроблення нових правових засад та політичних механізмів, які б відповідали букві закону і сприяли вдосконаленню територіального управління. У цьому документі окреслено кілька варіантів, як це можливо зробити.

## I. Поточна ситуація

Поточна правова та адміністративна ситуація навколо міста Києва є винятковою у декількох аспектах, і її не можна вважати сумісною з принципами верховенства права, демократії та Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС).

### 1. Необхідність перегляду статусу столиці України - міста Києва

Законодавство, яке застосовується до міста Києва, є сумішшю спеціального окремого закону (головним чином 1999 року з деякими внесеними змінами) та загальних законів про вибори, бюджет і податки. Україна ратифікувала ЄХМС і має виконувати її положення. Слабкі місця статусу Києва у контексті ЄХМС вже згадувались у кількох експертних оцінках і звітах Ради Європи, у тому числі в моніторинговому звіті та резолюції Конгресу місцевих і регіональних влад.

Найбільш серйозну стурбованість викликають питання виконавчої влади та розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями.

Міський голова Києва обирається безпосередньо громадянами з метою здійснення виконавчої влади в муніципальних справах у співпраці з міською радою, яка обирається окремо. Згідно із законом, так як він був витлумачений Конституційним Судом (рішення від 25 грудня 2003 року № 21-гр/2003), Президент України може призначити Головою міської державної адміністрації міста Києва *тільки* обраного Київського міського голову. Таким чином, одна й та сама особа здійснює дві

абсолютно різні функції, і як голова міської державної адміністрації міський голова перебуває під прямим керівництвом і контролем центральної влади.

З одного боку, це може здаватися раціональним, оскільки існують можливості уникнення конфліктів між органами влади, які управляють тою ж самою територією; є єдине керівництво апаратом службовців; а обраний міський голова має великі повноваження, що робить зрозумілим для громадян те, що саме він/вона відповідає за всі питання управління містом.

Проте, з іншого боку, така формула робить міського голову схожим більше на обраного службовця, який діє під суворим контролем Уряду, а не на політичного лідера самостійного органу місцевого самоврядування. Ця двозначність підсилюється ще й тим фактом, що статус міста Києва є дуже непевним і містить ознаки регіону, роблячи міського голову також свого роду обласним губернатором. Нарешті, сюди додається і політична упередженість: зважаючи на символічну та економічну важливість Києва, важко уявити, щоб будь-який Уряд призначив члена опозиції головою міської державної адміністрації.

Рада Європи неодноразово рекомендувала переглянути ці законодавчі положення. У 2009 році експерти Ради Європи вітали новий проект закону, який пропонував розділити державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Рада Європи надала комплексну експертну оцінку згаданого законопроекту, що містила багато рекомендацій як загальних, так і конкретних, для вдосконалення законопроекту<sup>1</sup>. Це була можливість модернізувати місцеве самоврядування у столичному місті, зробити його більш дієвим і привести у відповідність з принципами Європейської хартії. Але законопроект був відхилений з політичних причин.

З тих пір було розроблено декілька законопроектів різної важливості. У зв'язку з тим, що нагальність розв'язання проблемних питань навколо статусу Києва зростає з кожним днем, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування організував з цього приводу спеціальне обговорення у Парламенті 13 лютого 2013 року. Питання статусу Києва зараз знову стоїть на порядку денному, і, принаймні, п'ять законопроектів внесено до Парламенту<sup>2</sup>.

## **2. Місцеве самоврядування в Києві**

Як заявили учасники Круглого столу, у Києві більше немає місцевого самоврядування з 2006 року, головним чином, через нестабільну політичну ситуацію. Останні вибори відбулись у 2006 році, дострокові вибори міського голови та депутатів міської ради були призначені Парламентом на березень 2008 року, але 25 травня скасовані.

У результаті – політичний безлад і нелегітимність місцевих адміністрацій у Києві: немає обраного міського голови, термін дії повноважень Київської міської ради давно завершився, а Київська міська державна адміністрація управляє містом.

Починаючи з липня 2012 року, в місті Києві немає обраної легітимної міської ради. Жодних дострокових виборів не було проведено. Київська міська рада вже не працює

---

<sup>1</sup> Експертна оцінка законопроекту про столицю України, DPA/LEX 7/2009, від 3 листопада 2009 року.

<sup>2</sup> Учасники Круглого столу говорили про 17, 30 і навіть 79 законопроектних пропозицій.

в нормальних умовах: муніципальні справи вирішуються і управляються персоналом – секретарями або директорами департаментів у бюрократичний спосіб, з політичними втручаннями, часто незаконними. Баланс влади зараз змінено на протилежний: згідно з попереднім законом обраний міський голова був також головою міської державної адміністрації, а це означає, що нинішня голова адміністрації є, *де-факто*, міським головою.

Така ситуація є неприпустимою для будь-якого рівня місцевого самоврядування, а особливо для столичного міста, яке має бути взірцем як всередині країни, так і на міжнародній арені. Якщо легітимність нинішньої адміністрації було б оскаржено в судах, і якщо було б виявлено, що ситуація порушує і законодавство, і Конституцію, то всі акти нинішніх органів Київської влади мали б бути визнані незаконними від самого початку.

### **3. Строк повноважень Київської міської ради**

Строк повноважень Київської міської ради, обраної у травні 2008 року, закінчився у 2012 році, і нові вибори мали бути організовані не пізніше жовтня 2012 року.

Офіційно, не було надано жодних пояснень щодо причин непроведення нових виборів. За неофіційною версією, ця ситуація пов'язана з жорсткою поразкою пропрезидентської партії в Києві під час парламентських виборів 28 жовтня 2012 року. Якщо так, то ця тупикова ситуація може тривати до наступних президентських виборів 2015 року. Це навряд чи є прийнятним, і звичайно не в інтересах мешканців Києва. У Парламенті сьогодні є консенсус стосовно того, що вибори в Києві нагально потрібно провести у 2013 році.

### **4. Районні у місті ради (міські райони)**

Територіальне управління також здійснювалося в Києві «районними у місті радами» (РР), або районами у місті, котрі, як і повсюди в Україні мають двозначний статус. Вони були адекватними для управління послугами, що вимагають близькості до споживачів, і такими свого роду збірними пунктами для місцевих мешканців, оскільки представляли собою виборні органи місцевої влади. Існувала невизначеність щодо органу, який міг би створити і закріпити межі і компетенції цих утворень (див. експертну оцінку Ради Європи від 2009 року). У 2010 році виборні районні у містах ради були скасовані законом. Проте, на цьому рівні все ще існують офіси і працівники, але їхній реальний статус залишається непевним. Їх розглядають радше як органи міських державних адміністрацій, що суперечить логіці і порушує принцип субсидіарності (ЄХМС, Стаття 4 §3). Такі служби є типово «місцевими» і мають бути організовані як органи місцевого самоврядування, або відділення ширшого утворення місцевого самоврядування.

Активи та послуги цих утворень були приватизовані за процедурами, законність яких є сумнівною і може бути навіть кримінальною. Рівень утримання і обслуговування міських вулиць та інших об'єктів, надання публічних послуг стає гіршим у багатьох районах, координація та співпраця між різними рівнями міської адміністрації також є поганими. Багато експертів і політиків вимагають, щоб РР були відновлені з чітко визначеним статусом, покращеними повноваженнями і способами їх реалізації.

Йдеться не лише про принципи децентралізації: найбільшу стурбованість викликає дієвість управлінського апарату в місті - столиці. В умовах зтяжної та суворої соціально-економічної кризи, ефективність державного управління має бути спільним пріоритетом для всіх політичних лідерів. Тому існує нагальна необхідність у створенні системи дієвого місцевого самоврядування, яке б забезпечувало добре управління і на районному місцевому рівні.

## 5. Фінансова ситуація у Києві

Фінансова ситуація у місті Києві (та й в усіх інших українських містах) виглядає драматичною: у минулому році був дефіцит бюджету; бюджет виконується без особливого прогнозування; інвестиційні програми скоротилися після проведення чемпіонату Європи з футболу; бракує бюджетних коштів на утримання і технічне обслуговування обладнання та шкільне харчування тощо. І це не тільки через загальну економічну кризу, але й через безгосподарність попередньої київської влади і рішення Уряду скоротити фінансування столиці. Податковий кодекс зі змінами, внесеними у 2010 році, встановив, що зі 100% податку на доходи фізичних осіб, зібраного на території Києва, тільки 50% зараховується до місцевого бюджету. Решта 50% зараховуються у державний бюджет і не призначаються для місцевого самоврядування у рамках системи вирівнювання.

## II. Необхідність політичного порядку денного

Вищезазначені проблемні питання є взаємопов'язаними, їх слід вирішувати комплексно, у системний спосіб, для того, щоб вибудувати демократичну та дієву місцеву адміністрацію у Києві, що потребує сильного політичного керівництва.

Далі, важливим чинником є час, бо рішення слід приймати швидко. Наріжним каменем, безпосередньо пов'язаним з самими основами місцевого самоврядування, є глибоке невдоволення населення столиці управлінням муніципальними послугами та інфраструктурою, які більше не знаходяться в руках місцевої політичної влади чи районних рад. Все це, *де-факто*, належить до повноважень Голови Київської міської державної адміністрації, а іншими словами - Уряду і Президента. Отже, зростаюче невдоволення громадян безпосередньо спрямоване проти центральної влади, яка управляє містом. Це, напевно, і є одним із пояснень її поразки в Києві на парламентських виборах у жовтні 2012 року. Малоімовірно, що Уряд буде здатен поліпшити ситуацію у короткостроковій перспективі. Тим не менше, якнайскоріше відновлення законної політичної влади в Києві є в інтересах Уряду, якщо він хоче уникнути масових протестів.

Існує широкий консенсус у тому, що слід доручити спеціальному парламентському підкомітету опрацювати всі існуючі законопроекти стосовно Києва і об'єднати їх в одну законопроектну ініціативу. При цьому має бути направлений запит щодо позиції Ради Європи, яка повинна бути розглянута і врахована.

Слід також прояснити роль різних комітетів, які займаються питаннями децентралізації в Україні: комітетів Верховної Ради України, Конституційної Асамблеї, Ради регіонів тощо. Повинна бути єдина база даних, яка містить відповідну інформацію, експертні оцінки та законопроекти. Узгодженість всієї системи та

систематичний і ефективний підхід є суттєво важливими. Статус Києва потребує швидкого вирішення, ним слід займатися виключно в одному місці, і профільний Комітет Верховної Ради України має забезпечити своє лідерство в цьому питанні.

Є два основних варіанти: 1) спочатку проводяться місцеві вибори в Києві, і відразу ж після виборів змінюється система управління; 2) спочатку приймається нове законодавство про статус Києва та місцеві вибори, а потім організовуються вибори.

Обидва варіанти потребують мінімального консенсусу всередині політичних партій та між Урядом і опозицією. Швидке прийняття (до червня) нового законодавства і проведення виборів у жовтні здається найкращим варіантом.

### **III. Статус Києва: проблемні питання, що потребують вирішення**

#### **1. Київ має спеціальний і унікальний статус**

Це повинно бути дуже чітко визначено і затверджено. Спеціальний статус столиці прописаний в Конституції, і це положення є логічним і загальноприйнятним. Втім, деякі експерти та політики вважають, що питання спеціального статусу все ще потребує обговорення. Але залишається дуже мало часу, щоб чекати на висновки Конституційної Асамблеї або інших органів.

#### **2. Слід прийняти нове виборче законодавство**

Недоліки чинного законодавства були окреслені на засіданні Круглого столу, а також у моніторинговому звіті Конгресу Ради Європи 2012 року (після моніторингу місцевих виборів). Програмою Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» були надані конкретні рекомендації за результатами проведення місцевих виборів у 2011 і 2012 роках.

Загалом, новий закон повинен бути опублікований задовго до виборів. Однак, у цій винятковій ситуації може бути прийнятним, коли нове законодавство буде прийнято за 3 або 4 місяці до виборів, що означає його прийняття у червні для того, щоб провести вибори у жовтні.

#### **3. Розмежування органів місцевого самоврядування та державної адміністрації у місті Києві**

Пропозиції 2009 року все ще стоять на порядку денному. Розмежування державних та муніципальних компетенцій/повноважень і послуг є жорсткою вимогою Європейської хартії.

Розмежування двох типів адміністрацій дасть змогу Уряду і Президенту утримувати ефективну владу в Києві з усіх питань, які належать до компетенції Голови державної адміністрації (губернатора чи префекта). Повноваження (компетенції) державної адміністрації вже є широкими, і це можна розглядати як виразну «особливість» столиці держави.

Таке розмежування потребує не тільки законодавчих положень щодо компетенцій, але й важливо необхідної реорганізації служб і послуг, переміщення службовців і персоналу, нових фінансових процедур розподілу і використання ресурсів тощо. За більш детальною інформацією щодо цих питань варто звернутись до Експертної оцінки Ради Європи 2009 року, яка містить точні й реалістичні рекомендації.

#### **4. Точне і раціональне визначення території Києва**

Має бути розроблена нова адміністративна карта міста Києва. Це потребує демографічного, містопланувального та економічного аналізу. Тут можуть виникнути проблеми з адміністративними утвореннями навколо Києва, на які можуть вплинути визначення нових адміністративних меж. Таке дослідження слід замовити найближчим часом разом із запитом щодо зовнішньої фінансової та технічної допомоги.

#### **5. Відновлення «районних у місті рад»**

Можливо, є консенсус щодо відновлення районних у місті Києві рад та, фактично, створення реального місцевого самоврядування на рівні районів міста. Залишається питання щодо їх кількості та меж, оскільки задача полягає в тому, щоб мати більшу кількість районних у місті рад з меншим числом населення.

Вся територія міста Києва повинна мати єдиний статус, оскільки сьогодні, здається, існують також деякі «ординарні» районні ради у межах території міста. Стара концепція районів у місті повинна бути скасована у межах Києва для того, щоб створити сучасну дворівневу муніципальну систему, як у багатьох мегаполісах світу.

#### **6. Як обирати міського голову?**

Передбачаються дебати стосовно того, чи міський голова має обиратися безпосередньо громадянами – і в цьому разі, коли і на який строк, – чи Київрадою. Обидві моделі мають право на існування, і Рада Європи не має конкретної точки зору з цього питання.

Якими б не було рішення, логічно, щоб обидві виборчі кампанії – і міського голови і ради – проходили в той же день, а міський голова і депутати Київради обиралися на той самий період. Міський голова таким чином буде прагнути забезпечити більшість для його/її партії у Київраді, а добра співпраця між двома органами є, очевидно, в інтересах належного врядування.

#### **7. Фінансові механізми**

Система оподаткування, критерії розподілу грантів/субсидій для міста та районних бюджетів мають бути переглянуті.

Починаючи з 2014 року, бюджети не можна буде змінювати, це положення могло би бути відтерміновано до 1 січня 2015 року.

## **8. Нагляд і контроль за актами та бюджетами органів місцевого самоврядування**

Питання контролю за актами органів місцевого самоврядування не обговорювалося під час засідання Круглого столу. Для подальшого розроблення законодавства в цій сфері Експертна оцінка Ради Європи 2009 року залишається актуальною.

Одне важливе питання стосується того, хто відповідає за правовий нагляд за актами органів місцевого самоврядування. Це не повинен бути голова місцевої державної адміністрації (або його офіс) з тим, аби уникнути фронтальних конфліктів між двома керівниками та двома адміністраціями, які мають співпрацювати на щоденній основі.

Отже, правовий нагляд має здійснювати спеціальний орган, створений при Міністерстві юстиції або іншому міністерстві.