



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 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.)

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є відновлення цілісної системи місцевого самоврядування у місті Києві, шляхом поновлення права територіальної громади міста Києва здійснювати місцеве самоврядування через районні в місті ради та їх виконавчі органи.

Проектом пропонується внести зміни до окремих статей Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», зокрема до частини першої статті 6, частини першої статті 7, частини першої статті 8, частини першої статті 9, частини першої статті 10, з яких пропонується після слова «ради» виключити слова «(у разі їх утворення)», у зв'язку з чим, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, утворення районних в місті рад стає обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві. Тобто виключаються зміни, якими були доповнені згадані статті згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р., яким було законодавчо закріплені повноваження міської ради щодо утворення чи неутворення районних у місті Києві рад. Крім того, в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» 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*. Також викладається в новій редакції стаття 11 Закону щодо функцій районних у місті Києві державних адміністрацій та порядку призначення голів районних у місті Києві державних адміністрацій, а також вносяться зміни до статті 15 щодо повноважень голови, заступника голови районної у місті Києві ради.

Не заперечуючи в принципі доцільності удосконалення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, водночас вважаємо слушним висловити низку міркувань щодо запропонованого у проекті способу поновлення права жителів міста Києва на здійснення місцевого самоврядування через районні в місті ради та їх виконавчі органи.

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 місто Київ має спеціальний статус, який визначається Законом України «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. При цьому 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 Закону). Крім цього, 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).

Проектом пропонується вилучити саме частину другу статті 7 Закону, що, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, забезпечить утворення районних в місті рад як обов'язкової складової системи місцевого самоврядування в місті Києві. З цього приводу слід зазначити, що така норма не узгоджуватиметься з низкою вищезгаданих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у тому числі зі статтею 6, за якою первинним суб'єктом місцевого

самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

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.

Представлена в законопроекті пропозиція щодо проведення перших виборів до районних у місті Києві рад одночасно з найближчими черговими виборами депутатів Київської міської ради та Київського міського голови в порядку, передбаченому Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», 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.

Запропоновані законопроектом зміни, як вбачається, не вирішують питання визначення обсягу та меж повноважень районних у місті Києві рад. За таких обставин запропонована нова редакція частини четвертої 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'єкти комунальної власності міста Києва викликає сумніви з точки зору правового регулювання.

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 вважається сумнівним. Реалізація положень даного законопроекту, на наш погляд, 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 вимог частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України та статті 27 Бюджетного кодексу України до проекту мало бути додане фінансово-економічне обґрунтування. У доданих до проекту супровідних документах таке обґрунтування відсутнє.

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 завдання системного реформування місцевого самоврядування, в рамках якого відповідного вирішення могли б одержати й питання, окреслені цим проектом.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**