



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 30 вересня 2019 року

CEGG/LEX(2019)5

**Висновок щодо проектів Закону України  
про внесення змін до Закону України  
«Про столицю України – місто-герой Київ»**

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування  
Департаменту демократичного врядування Генерального директорату II – з питань демократії  
Ради Європи у співпраці з Маркіяном Дацишином, експертом Ради Європи (Україна)

27 вересня 2019 року Рада Європи підготувала Висновок CEGG/LEX(2019)4 щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143 від 13 вересня 2019 року).

Листами від 23 та 25 вересня Голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування також звернувся із запитом на отримання експертизи Ради Європи трьох альтернативних законопроектів реєстр. № 2143-1, 2143-2, 2143-3.

На жаль, ці тексти були оприлюднені українською мовою тільки 25 та 27 вересня, відповідно англійською мовою – лише 30 вересня, у термін для подання поточного Висновку. З огляду на дуже обмежений час (менш ніж один день) у цьому Висновку представлені лише деякі загальні міркування та численні посилання на коментарі, що містяться у Висновку CEGG/LEX(2019)4, який є більш докладним. Документ підготовлено в рамках реалізації Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

У додатку до цього Висновку наводиться порівняльний аналіз чотирьох текстів законопроектів з деякими технічними міркуваннями. Додаток також містить декілька зауважень, що стосуються механізмів співпраці між органами місцевого самоврядування більш широкої Київської метрополії, не стільки в світлі цих законопроектів, скільки з урахуванням висновків, зроблених в ході підготовки Звіту фахового огляду Ради Європи<sup>1</sup> з означеного питання. У ньому також наведені деякі коментарі, які більш конкретно стосуються законопроекту №2143-3.

## **1. Часові рамки**

Рада Європи підняла низку питань стосовно термінів реалізації цієї законодавчої ініціативи у Висновку CEGG/LEX(2019)4; тому ці питання не повторюються у цьому документі, але вони стосуються всіх чотирьох законопроектів.

## **2. Розмежування виконавчих функцій Київської міської державної адміністрації і місцевого самоврядування міста Київ**

Рада Європи рішуче підтримує цю ініціативу, що приведе закон у відповідність до параграфу 2 статті 3 (Концепція місцевого самоврядування) Європейської хартії місцевого самоврядування (надалі – «Хартія»), як пояснюється у висновку CEGG/LEX(2019)4.

---

<sup>1</sup> Звіт «Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону»: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/CoE-Peer-Review-Report\\_Democratic-governance-in-metropolitan-areas-focusing-on-Kyiv-Region-1.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/CoE-Peer-Review-Report_Democratic-governance-in-metropolitan-areas-focusing-on-Kyiv-Region-1.pdf)

Фактично, Рада Європи настійно рекомендує прийняти конституційні поправки щодо децентралізації, які передбачають це розмежування також на рівні областей та районів з метою забезпечення дотримання зобов'язань згідно з параграфом 2 статті 3 Хартії.

Три з поданих законопроектів (реєстр. № 2143, 2143-1 та 2143-3) передбачають таке розмежування, що заслуговує на схвалення.

### **3. Створення безпосередньо обраних районних у місті Києві рад**

Як зазначається у Висновку CEGG/LEX(2019)4, створення міських районів з безпосередньо обраними районними в місті радами у столиці є досить актуальною європейською практикою. Вона може наблизити адміністративні органи до громадян, що сприятиме демократії, а також позитивно впливатиме на врядування, що забезпечуватиме гнучкість, доступність, краще реагування та підзвітність органів місцевого самоврядування.

Однак, щоб такі властивості врядування з'явилися, ці райони не повинні стати лише новим автономним рівнем місцевого самоврядування, який ще більше ділитиме Київ та ускладнюватиме координацію з питань політики загального планування, містобудування та розвитку. Необхідно знайти баланс між компетенціями міста та міських районів і створити механізм вирішення спорів та забезпечення здорової координації з вирішення головних питань міста.

Хартія не містить чітких норм з цього приводу. Стаття 6 «Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань», параграф 1, містить наступне:

*«Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління».*

Однак посилання на «власні внутрішні адміністративні структури» не обов'язково охоплює питання наявності або відсутності територіальних районів з безпосередньо обраними радами. Фактично, пояснювальна доповідь до Хартії зауважує щодо параграфу 1 статті 6:

*«Текст цього параграфу торкається не стільки загальної структури органів місцевого самоврядування та їх рад, а скоріше розглядає метод організації їх адміністративних служб. У той час як центральне та регіональне законодавство можуть визначати певні загальні принципи цієї організації, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Обмежені специфічні*

*вимоги, що містяться у відповідних центральних або регіональних законах, наприклад, щодо створення окремих комітетів або утворення певних адміністративних посад, є прийнятними, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб істотно впливати на організаційну структуру».*

Однак той факт, що міська рада має голос у рішеннях стосовно утворення районів у місті, є нормальним та заслуговує на схвалення.

Всі чотири законопроекти передбачають утворення таких районів. Це може бути позитивним підходом, оскільки залишати таке рішення виключно на розсуд міських органів влади може бути не дуже ефективним на практиці. Однак з цього приводу у Висновку CEGG/LEX(2019)4 було наведено посилання на пункт 5 статті 140 Конституції.

Законопроект №2143-3 передбачає ухвалення районними радами власних бюджетів, що може призвести до перетворення районів у квазіавтономні утворення і негативно вплинути на узгодженість стратегії містопланування.

#### **4. Введення адміністративного нагляду за актами місцевої влади**

У Висновку CEGG/LEX(2019)4 пояснюється більш докладно, що практично всі держави-члени Ради Європи мають механізми забезпечення нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування. Така прогалина в українській системі пояснюється тим, що конституційні зміни в сфері правосуддя, прийняті у червні 2016 року, забрали цю роль у прокуратури в тому контексті, в якому її повинні були виконувати префектури. Однак інститут префектів не був створений, оскільки конституційні зміни щодо децентралізації досі не були ухвалені.

Рада Європи у так званому «страсбурзькому форматі» допомогла Україні розробити візію системи нагляду, який був би ефективним та швидким, враховував би місцеву автономію та водночас був у змозі функціонувати або автономно, або передаватися префектурам у разі створення такого інституту.

Законопроекти №2143 та № 2143-3 створюють таку систему нагляду та передають її до компетенції голови Київської міської державної адміністрації. Законопроекти №2143-1 та №2143-2 не передбачають такої системи.

Саме українська влада повинна вирішувати, чи буде кращим створити таку систему нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування спеціально на рівні міста Києва, або ж питання можна відкласти, до запровадження такої системи відповідним загальним законом на загальнонаціональному рівні. Рада Європи позитивно оцінила законопроект на цю тему, який було розроблено за результатами роботи у вищезгаданому «страсбурзькому форматі».

Якщо механізм нагляду буде створений для міста Києва, законопроект №2143 порушуватиме параграф 2 статті 8, а параграф 3 статті 8 Хартії не буде дотриманий, як детально пояснюється у Висновку CEGG/LEX(2019)4. Відтак, законопроект №2143-3 виглядає кращим у цьому відношенні.

Однак законопроект №2143-3 виключає акти індивідуального характеру зі сфери нагляду. Це можна розуміти з точки зору впливу, але дивує з точки зору необхідності боротися з неналежним управлінням державними установами та ресурсами. Справді, індивідуальні акти досить ймовірно можуть бути джерелом кумівства та корупції.

Рада Європи рекомендує не передавати будь-які повноваження з нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування головам державних адміністрацій, **доки вони поєднують функції обласної та районної виконавчої влади**. Таким чином, прийнятність положень про нагляд у законопроектах 2143 й 2143-3 обумовлена розмежуванням повноважень державної виконавчої влади та міського голови (мера), яке утворюється цими законопроектами.

## **Висновки**

Рада Європи не може рекомендувати парламентському комітету аналізувати той чи інший текст на шкоду трьом іншим. В цьому Висновку лише наведено принципи, яким повинен відповідати будь-який текст з цього питання.

Більш детальний аналіз розбіжностей між чотирма текстами, який наведено й узагальнено у додатку, демонструє, що, окрім правових питань, які виникають у зв'язку з термінами прийняття цього закону та які детально роз'яснені у Висновку CEGG/LEX(2019)4:

- Законопроект №2143-2 не передбачає розмежування повноважень державної та міської самоврядної виконавчої влади, яке є найбільш позитивним можливим здобутком цього закону; виникають сумніви, що без цієї важливої зміни наразі існує реальна потреба у законі про місто Київ;
- Законопроект №2143-1 має свої цікаві елементи, але він також не передбачає створення механізму адміністративного нагляду;
- Якщо українська влада бажає запровадити розмежування повноважень державної та міської самоврядної виконавчої влади на цьому етапі (що дуже рекомендується) **та** механізм нагляду, законопроект №2143-3 видається краще розробленою версією, він також усуває більшість конфліктів із Хартією, спричинених механізмом нагляду, передбаченим в законопроекті №2143;
- Однак, законопроект №2143-3 створює низку технічних проблем, оскільки він, як видається, надмірно регулює певні питання, як зазначено в останньому розділі додатку до цього Висновку.

## Додаток

### Порівняльний аналіз законопроекту №2143 «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» та альтернативних законопроектів №2143-1, 2143-2 та 2143-3

#### 1. Загальні зауваження

Головні зміни в правовому статусі міста Київ є такими:

- відокремлення органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади (зокрема, виконавчий орган Київської міської ради та Київська міська державна адміністрація) підтримують всі законопроекти, крім одного (№2143-2);
- відновлення обраних прямим голосуванням районних у місті рад з їхніми виконавчими органами передбачено кожним законопроектом;
- механізм адміністративного нагляду за актами органів місцевого самоврядування пропонують лише законопроекти №2143 та №2143-3;
- дострокові вибори<sup>2</sup> мера Києва та депутатів Київської міської ради ініціює лише законопроект №2143.

Найбільш всебічна реформа пропонується в законопроектах **№2143-3 та № 2143-1**. Обидва передбачають розподіл повноважень між мером Києва та головою Київської міської державної адміністрації; створення виконавчого органу Київської міської ради на чолі з мером; відновлення районних у місті рад як представницьких органів; забезпечення розмежування механізмів врядування на рівні районів у місті. Однак перший законопроект передбачає механізм нагляду (за винятком індивідуальних актів), а другий не передбачає такого механізму.

#### 2. Терміни проведення реформи та перехідний період

Хоча реформа передбачає широкомасштабні адміністративні зміни в результаті розмежування повноважень (наприклад, реорганізація Київської міської державної адміністрації (загалом понад 2100 співробітників) та ліквідація десяти районних держадміністрації (загалом близько 4000 співробітників), жоден законопроект не містить чіткого графіку перехідного періоду.

---

<sup>2</sup> Парламент може прийняти рішення щодо дострокових виборів своєю Постановою, окремий закон не обов'язковий. Варто зазначити, що мер та депутати рад, обрані під час дострокових виборів, будуть займати свої посади лише до наступних (чергових) місцевих виборів, запланованих на жовтень 2020 року (Стаття 141 Конституції та рішення Конституційного Суду від 29 травня 2013 року).

Більше того, деякі проекти містять складні формулювання у своїх перехідних та прикінцевих положеннях, що може тимчасово ускладнити доступ до публічних послуг та навіть ускладнити управління містом.

Зокрема, реалізація графіку реформ, запропонованого законопроектом №2143-2 може мати негативні наслідки. Він доручає Кабінету Міністрів ліквідувати Київські районні державні адміністрації протягом 6 місяців після набранням законом чинності, в той час як вибори до районних рад проводитимуться лише у жовтні 2020 року; і знадобляться ще місяці для утворення їхніх виконавчих органів та прийняття ними функцій районного державного управління (насамперед у сферах дошкільної та шкільної освіти, які нині перебувають у відповідальності районних державних адміністрацій міста Києва).

Законопроект №2143-3 передбачає складну взаємодію двох окремих чинних законів у перехідний період, який може тривати до жовтня 2020 року. А саме, він пропонує, щоб Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» (1999) залишався чинним в тих частинах, які не протирічать новому Закону, доки міський голова та депутати Київради, обрані під час наступних виборів, не складуть присягу.

### **3. Основні зміни, запроваджені законопроектами**

#### ***а. Відокремлення виконавчих органів самоврядування міста Києва та Київської міської держадміністрації***

Відокремлення органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади не передбачається лише законопроектом №2143-2, який пропонує збереження чинних механізмів управління з обраним міським головою в якості голови міської державної адміністрації.

Решта законопроектів ініціюють формування виконавчих органів Київської міської ради.

#### ***б. Створення обраних прямим голосуванням районних у місті Києві рад та їхніх виконавчих органів***

Кожен з чотирьох законопроектів підтримує створення виборних міських районних рад.

Законопроект №2143-1 пропонує визначати територіальну громаду міста Києва як сукупність мешканців міста, незалежно від тривалості їх проживання у місті, реєстрації та інших обставин. Застосування такого широкого визначення може бути проблематичним.

Законопроект №2143-3 пропонує дискусійну ініціативу про створення виконавчого органу районної в місті ради під головуванням незалежного керівника (не голови ради), який укладає контракт терміном на два роки за результатами відкритого конкурсу. В моделі, запропонованій законопроектом №2143-3, у якій районна рада приймає рішення стосовно

районного бюджету, район стає квазіавтономним утворенням, що може призвести до дисбалансу механізмів управління містом.

*с. Запровадження адміністративного нагляду над актами органів місцевого самоврядування*

Законопроекти №2143-1 та №2143-2 не містять положень про адміністративний нагляд.

На відміну від законопроекту №2143, який наділяє голову Київської міської державної адміністрації необмеженими повноваженнями зупиняти кожен акт органів місцевого самоврядування, законопроект №2143-3 пропонує більш збалансовану модель в частині нагляду та зупинення. У законопроекті №2143-3 акти міської влади підлягають нагляду з боку голови Київської міської державної адміністрації виключно з точки зору дотримання ними Конституції або законів України.

Тому дещо дивно, що законопроект №2143-3 виключає індивідуальні нормативні акти (навіть в межах делегованих повноважень органів місцевого самоврядування) з переліку актів місцевої влади, які можуть підлягати перевірці (стаття 37).

**4. Механізми взаємодії місцевих органів метрополійної території Київського регіону**

Чотири законопроекти приділяють досить мало уваги питанням розвитку метрополійної території Київського регіону, які Рада Європи наводила у своєму Звіті фахового огляду (2019). Найбільш актуальні серед них:

- Завершення та отримання схвалення процесу просторового планування у місті Києві та Київській області з метою створення головного стратегічного механізму, за допомогою якого буде здійснюватися планування та координування питань транспорту, економічного розвитку, інфраструктури, поводження з відходами, охорони здоров'я та житлової політики на столичному рівні (параграф 10 рекомендацій Звіту фахового огляду);
- Вирішення питання про демаркацію адміністративних кордонів міста Києва та сусідніх громад (параграф 12).

Законопроект №2143 (стаття 21) передбачає можливість втручання Кабінету Міністрів, якщо органи місцевого самоврядування в функціональній зоні міста Києва не дійдуть згоди стосовно документів просторового планування (пропозиція зазначеного вище Звіту фахового огляду). Однак така компетенція та процедура повинні бути прописані у відповідних законах (Про регулювання містобудування та Кабінет Міністрів України).

Загальне положення щодо можливого формування «агломерації» згідно з відповідним законом, який ще має бути прийнятий, міститься в законопроекті №2143-1 (стаття 21).



## 5. Особливості законопроекту №2143-3

Законопроект №2143-3 видається більш опрацьованою версією законопроекту № 2143. Він містить низку цікавих розробок:

- Розмежовує повноважень мера Києва та голови Київської міської державної адміністрації (так само як №2143 та №2143-1);
- Запроваджує виконавчий орган Київської міської ради «Київський магістрат», який підпорядковується міському голові;
- Надає голові Київської міської державної адміністрації повноваження адміністративного нагляду за нормативними актами, але такий нагляд є менш суворим та більше відповідає Хартії, ніж запропонований законопроектом №2143;
- Відновлює виборні районні у місті ради як представницькі органи територіальних громад Київських районів (як і інші три версії);
- Забезпечує поділ механізмів врядування на рівні району у місті, оскільки головою виконавчого органу районної ради є незалежний керівник.

Видається сумнівною присутність у законопроекті детальних положень щодо низки питань, які краще залишити на розсуд міської ради (наприклад, як частина статуту міста), зокрема йдеться про таке:

- Номінації «Почесний громадянин міста Києва», «Амбасадор Києва» (стаття 11) можуть бути передбачені окремо в статуті міста;
- Процедура внесення змін до статуту міста (стаття 9) також може бути включена у статут;
- Законопроект (стаття 13) передбачає трьох обов'язкових заступників мера Києва: а) заступника з фінансових питань, б) заступника - керуючого справами Київського магістрату та в) заступника мера Києва – Головного архітектора міста. Інші заступники призначаються рішенням міського голови;
- Докладно описані процедури контролю, аудиту та моніторингу у місті (статті 45-48), які можуть обмежувати автономію органів місцевого самоврядування;
- Система міської електронної канцелярії (статті 43-44) навряд чи повинна бути частиною закону;
- Законопроект передбачає створення в кожному районі міста «Ратуші» як єдиного місця для надання державних послуг та розташування органів місцевого самоврядування (стаття 42). На сьогодні існує мережа нещодавно відкритих Центрів надання адміністративних послуг в кожному районі міста. Тому необхідність окремої «Ратуші» для району – це питання доцільності.

Законопроект №2143-3 також вносить низку змін у базові галузеві закони (Земельний кодекс, Водний кодекс, Закон «Про Національну поліцію»), які навряд чи можуть розглядатися як *особливості* здійснення місцевого самоврядування або державної

виконавчої влади. У пояснювальній записці до законопроекту не розглядаються проблеми, які належить вирішити у зв'язку із запропонованими змінами. А саме:

1. Законопроект пропонує доповнити Земельний кодекс новою статтею (стаття 20-1), яка встановлює спеціальну процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки для міста Києва: якщо Київрада вирішить змінити функціональне призначення території в Генеральному плані, власник відповідної земельної ділянки в межах цієї території може вимагати відповідної зміни цільового призначення земельної ділянки у Київському магістраті (процедура надання адміністративної послуги) без необхідності прийняття окремого рішення Київської міською радою (як цього зараз вимагає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

З одного боку, ця прогресивна законодавча ініціатива (якщо її підтримають експерти з земельних питань) повинна застосовуватися до всіх органів місцевого самоврядування базового рівня, а не лише для міста Києва.

З іншого боку, як було зазначено під час фахового огляду метрополійної території Київського регіону, організованого Радою Європи, на сьогодні місто Київ не має адекватного Генерального плану, а органи місцевого самоврядування прилеглих територій блокують його оновлення, не погоджуючи кордони міста. Можливо, у нинішніх умовах цю проблему доведеться вирішувати на національному рівні за допомогою законодавства.

Також Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» (стаття 18) передбачає, що функціональне призначення території встановлюється Планом зонування, який може бути складовою Генерального плану або може бути прийнятий міською радою як окремий документ територіального планування. З огляду на положення зазначеного вище Закону (стаття 17), який обмежує періодичність внесення змін до Генплану (не частіше, ніж раз на п'ять років), законопроект мав би посилатися на План зонування замість Генерального плану.

2. Ще одна галузева ініціатива законопроекту – внесення змін до Водного кодексу, який міститиме **нову окрему статтю про місто Київ** (стаття 80-1), що видається надлишковим у світлі статей 8 та 67 Водного кодексу.
3. Положення законопроекту про **внесення змін до Закону «Про Національну поліцію»** (стаття 23) видається недоречним. Воно передбачає компетенцію Національної поліції припиняти будівельні роботи за судовим приписом та забороняти продовження будівництва. Таке положення повинно відповідати політиці відповідної галузі та, як видається, не відноситься до особливостей врядування у місті Києві.