



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

век. № 5-786
в. 25.09.2020 року

Голові Комітету Верховної Ради України з
питань організації державної влади,
місцевого самоврядування, регіонального
розвитку та містобудування
Клочку А.А.

Шановний Андрію Андрійовичу!

Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування підготовлено для розгляду Верховною Радою України у другому читанні проект Закону України «Про місто Київ - столицю України» (реєстр.№ 2143-3 від 24.09.2019). Відповідний текст було оприлюднено на парламентському сайті 16.09.2020. Асоціація міст України проаналізувала доопрацьований законопроект і надає до нього свої зауваження (додаються).

Зазначаємо, що багато критичних зауважень вітчизняних та зарубіжних фахівців залишилися поза належного врахування. Також законопроект так і не було обговорено за посередництва Ради Європи (страсбурзький формат).

Особливе неприйняття викликає запровадження для органів місцевого самоврядування міста Києва правил, які суттєво відрізняються від загальних правил, які діють для інших органів місцевого самоврядування. *Це не відповідає ч. 2 ст. 118, ч. 1 ст. 133, ч. 2 ст. 140 Конституції України.* Конституція передбачає для міста Києва лише чіткий перелік випадків, коли його правовий статус може відрізнитися від інших міст. Натомість законопроект значно виходить за ці межі. Це запроваджує небезпечний прецедент запровадження суттєвих відмінностей для окремої адміністративно-територіальної одиниці всупереч унітарному статусу України, а також створює численні колізії у законодавстві.

Законопроект, який суттєво змінює правовий статус органів місцевого самоврядування, вноситься на розгляд менше ніж на місяць до чергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови. Це суперечить загальноєвропейській практиці. *Особливо критичним є запровадження у статті 24 додаткових обмежень для депутатів Київської міської ради вже після висунення кандидатів політичними силами.*

З огляду на вказане Асоціація міст України не підтримує законопроект «Про місто Київ - столицю України» (реєстр.№ 2143-3). Вважаємо, що для його прийняття він потребує суттєвого доопрацювання або відхилення.

Додаток: зауваження на 5 арк.

З повагою

Виконавчий директор

О.В.Слобожан

Зауваження Асоціації міст України
до проєкту Закону України «Про місто Київ - столицю України» (реєстр.№ 2143-3 від
24.09.2019) станом на 25.09.2020

1. Преамбула законопроекту визначає, що Закон України «Про місто Київ – столицю України» приймається для формування правових засад його життєдіяльності.

Це суперечить статтям 118, 133, 140 Конституції України. Правове регулювання закону про столицю має охоплювати виключно спеціальний статус у системі адміністративно-територіального устрою, додатковий статус як столиці, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, а не загалом формування правових засад його життєдіяльності, що має визначатися іншими законами України.

2. Статтею 1 законопроекту передбачається, що спеціальний статус Києва визначається Конституцією України, цим Законом, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і полягає у здійсненні ним функцій міста та столиці України.

Зауважуємо, що спеціальний статус міста Києва визначається Конституцією та окремим законом України та не визначається міжнародними договорами.

3. Статтею 3 законопроекту на органи місцевого самоврядування покладається обов'язок створення належних умов для діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій в Україні, місцем розташування яких визначено місто Київ, в тому числі пов'язаних з їх розміщенням та функціонуванням.

Зауважуємо, що повноваження функціонування зазначених органів та організацій покладається на державу та відповідні державні органи влади.

До того ж редакція статті 3 не узгоджується із статтею 2 законопроекту у частині дипломатичних представництв іноземних держав і міжнародних організацій в Україні, місцем розташування яких визначено місто Київ.

4. Стаття 3 законопроекту визначає, що територіальній громаді міста Києва компенсуються витрати, а також збитки, завдані їй внаслідок проведення заходів загальнодержавного та/або міжнародного значення. Порядок обчислення шкоди, збитків та витрат, понесених територіальною громадою міста Києва, а також процедура здійснення їх компенсації затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Це звужує зміст частини другої статті 142 Конституції України, яка передбачає компенсацію державою всіх витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок будь-яких рішень органів державної влади.

Вкрай дивним виглядає позиція, що порядок обчислення компенсації визначатиме той, хто прямо причетний до завдання відповідних збитків місцевому самоврядуванню. Очевидно розмір збитків повинен визначатися органами місцевого самоврядування та узгоджуватися з відповідними державними органами або шляхом переговорів, або у судовому порядку. Такий підхід є загальним для цивільного права.

5. Стаття 3 законопроекту визначає, що рішення органів державної влади, які тягнуть за собою додаткові видатки органів місцевого самоврядування міста Києва, супроводжуються передачею їм необхідних для цього матеріальних та фінансових ресурсів. Центральні органи виконавчої влади можуть укласти з органами місцевого самоврядування міста Києва договори щодо соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва.

Вказане не відповідає змісту статті 143 Конституції України, оскільки органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

6. У статті 8 законопроекту йде мова про взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування Київської області, однак, виходячи із статті 35 законопроекту, єдиним органом виконавчої влади є Київська міська державна адміністрація.

7. Законопроектом пропонується змінити існуючий правовий статус Київської міської державної адміністрації на Київський магістрат, районних у місті Києві державних адміністрацій визначивши їх органами місцевого самоврядування та виконавчими органами районних у місті Києві рад, а також визначити територіальні громади районів у місті Києві як окремий елемент системи місцевого самоврядування.

Зауважуємо, що основні засади, на яких будується місцеве самоврядування в Україні, визначаються статтями 140, 141, 143 Конституції України, розповсюджуються і на місто Київ.

Зокрема, система місцевого самоврядування у місті Києві як і в будь-якому іншому місті, повинна включати такі елементи: територіальну громаду міста Києва, міську раду, її виконавчі органи та міського голову.

Наявність в Конституції України спеціальних норм, які передбачають можливість визначення на рівні законів особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві, не повинна зводитися до довільного встановлення винятків із загальних правил, встановлених у Конституції України.

Отже редакція статті 12 законопроекту суперечить статтям 118, 140, 141, 143 Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування та не узгоджується із приписами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та не відповідає: статтям 85, 140, 142, 143 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рішенню Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001, згідно з яким 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.

8. Передбачається, що окремими юридичними особами є Київська міська рада, Київський магістрат та районні у місті Києві ради.

Однак у тексті законопроекту йде мова про структурні підрозділи Київського магістрату, структурні підрозділи Київської місцевої державної адміністрації, не визначаючи їх статус та здійснення ними галузевих повноважень.

9. Стаття 14 законопроекту визначає повноваження Київського міського голови. Однак зазначені повноваження є загальними і не пов'язанні із здійсненням столичних функцій.

10. Стаття 17 законопроекту не узгоджується із статтею 57 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зокрема, цим Законом визначено, що виключно районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

Вводячи чітке найменування «колегія» для дорадчого органу Київської міської ради, законотворець плутає рівні місцевих рад.

11. Статті 18 - 21 законопроекту, якими визначаються порядок скликання пленарних засідань Київської міської ради, проведення їх засідань, основні положення регламенту Київської міської ради, право внесення проєктів рішень Київської міської ради, не відповідають статтям 140, 141 Конституції України, статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вони не можуть бути предметом регулювання законопроекту, оскільки повинні визначатися відвідною радою.

12. Згідно із частиною 1 статті 22 законопроекту Київська міська рада в межах своїх повноважень приймає рішення. При встановленні результатів голосування до загального складу Київської міської ради не включається Київський міський голова та його голос не враховується.

Вказане дискримінацією Київського міського голови порівняно з іншими міськими, сільськими, селищними головами, голоси яких враховуються у разі їх участі у пленарних засіданнях відповідних рад відповідно до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

13. Стаття 24 законопроекту передбачає широке коло додаткових вимог щодо несумісності діяльності депутатів Київської міської ради з іншою діяльністю (державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, окремі види господарської діяльності).

Це не відповідає Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» і не виправдано обмежує конституційні права громадян бути обраними депутатами міської ради.

14. Положеннями статті 25 законопроекту регулюються питання Київського магістрату та передбачено, що посадові особи Київського магістрату приймаються на службу за контрактом, за винятком осіб, які відносяться до першої та другої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

Це не відповідає Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

15. Статтями 26 - 29 законопроекту визначаються повноваження заступника Київського міського голови з питань фінансів, керуючий справами Київського магістрату, статус Головного архітектора, повноваження Головного архітектора, порядок призначення Головного архітектора.

Зауважуємо про наступні невідповідності:

- визначення напрямів роботи заступників Київського міського голови повинні визначатися не законом, а розподілом обов'язків між головою та його заступниками;
- визначення повноважень тільки цих посадових осіб створює незрозумілу ситуацію про забезпечення виконання інших функцій Київського магістрату;
- неприйнятність визначення вичерпного переліку повноваження цих посадових осіб;
- невідповідність Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

16. Текст законопроекту (зокрема, стаття 31) містить поняття «територіальна громада району у місті», що суперечить Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейській хартії місцевого самоврядування.

Зокрема, територіальна громада міста Києва не може поділятися на територіальні громади районів міста Києва, оскільки не є об'єднанням територіальних громад, а первинним, цілісним та повноцінним суб'єктом місцевого самоврядування у столиці.

17. Норми статті 34 законопроекту суперечать Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 48 вказаного Закону передбачає можливість утворення тимчасових контрольних комісій ради, для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Законопроект у статті 34 передбачає підміну вказаних комісій контрольно-ревізійними комісіями для поточної перевірки питань, що становлять суспільний інтерес. Тобто пропонується утворювати не тимчасові, а фактично постійні комісії. Завдання таких комісій є суттєво розширеними і неконкретизованими, можуть виходити за межі компетенції місцевого самоврядування. Такі новації є не виправданими і не кореспондують з реальними повноваженнями і можливостями Київської міської ради та повноваженнями її виконавчих органів.

Також не може бути визнано прийнятним запровадження обов'язковості проведення зовнішнього аудиту лише для міста Києва.

18. Статтею 42 законопроекту передбачається функціонування Ратуші як єдиного вікна надання послуг.

Однак законопроект та пояснювальна записка не містять обґрунтування необхідності впровадження таких новел, так само не зрозумілий залишається статус Ратуш з огляду на Закон України «Про адміністративні послуги».

19. Законопроект не містить повноцінних прикінцевих та перехідних положень, тобто законопроектом жодним чином не врегульовано питання щодо утворення нових органів (Київського магістрату, районних у місті Києві державних адміністрацій як органів місцевого самоврядування), припинення наявних органів, виконання такими органами повноважень, правонаступництво цих органів, порядок проведення конкурсів, призначення тощо.

20. До законопроекту включені норми, що виходять за межі предмету регулювання Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ». Вони не визначаються особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві. Такі норми є або мають бути предметом регулювання Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», спеціальних законів у відповідній сфері та/або повинні регулюватися актами органів місцевого самоврядування:

- організація міського життя на засадах сталого розвитку;
- повага до культурної спадщини і її збереження;

- статут територіальної громади міста Києва;
- почесні звання у місті Києві;
- правовий статус депутата Київської міської ради;
- стратегічне планування в місті Києві;
- інформаційні системи міста;
- забезпечення діяльності та фінансування міської електронної канцелярії;
- контроль, аудит і моніторинг у місті Києві.

Правове регулювання закону про столицю відповідно до статей 118, 140 Конституції України має охоплювати виключно особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, а не загалом формування правових засад його життєдіяльності, що має визначатися іншими законами України.

Крім того не передбачено належного узгодження законопроекту з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та спеціальними законами.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК: законопроект «Про місто Київ - столицю України» (реєстр № 2143-3) підготовлений для прийняття у другому читанні та в цілому є надзвичайно недопрацьованим, містить не виправдане з точки зору нормотворчої техніки обтяження нормами регулювання, які не згоджуються з іншими законами, виходить за межі сфери правового регулювання, встановленої Конституцією України. Законопроект потребує або суттєвого доопрацювання, або відхилення.