

ВИСНОВОК
Асоціації міст України
на проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про столицю України - місто-герой Київ» (реєстр.№ 2143 від 13.09.2019)

Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. №2143 від 13.09.2019) (далі – законопроект) було проаналізовано в Асоціації міст України на відповідність Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997.

Відповідно до Конституції України місто Київ разом з іншими містами керується загальними положеннями Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інших законів України. Разом з цим для міста Києва Конституцією України передбачено певні особливості:

- 1) частина перша статті 133 передбачає, що місто Київ у системі адміністративно-територіального устрою України має спеціальний статус, який визначається законами України;
- 2) частина друга статті 118 передбачає, що особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України;
- 3) частина друга статті 140 передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Законопроект знаходиться в межах вказаних загальних конституційних рамок. Хоча є дискусійним викладення у законопроекті положень щодо особливостей статуту територіальної громади міста Києва, символіки, дублювання низки загальних положень Конституції та законів України.

Основними новаціями законопроекту є:

- 1) з питань адміністративно-територіального устрою - позбавлення Київської міської ради повноважень самостійно визначати перелік та межі районів в місті Києві;
- 2) з питань місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади – організаційного розділення виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації (далі – КМДА);
- 3) з питань місцевого самоврядування – обов'язковість діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, законодавчий розподіл повноважень між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами, їх виконавчими органами;
- 4) з питань здійснення виконавчої влади – надання КМДА виняткових контрольних повноважень за органами місцевого самоврядування.

І. Стосовно позбавлення Київської міської ради повноважень самостійно визначати перелік та межі районів в місті Києві (частина друга статті 2 законопроекту).

Законопроект передбачає, що перелік районів в місті Києві встановлюються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України за пропозицією Київської міської ради. *Це положення не відповідає пункту 29 частини першої та частині другій статті 85 Конституції України.* Так повноваження Верховної Ради України можуть визначатися лише Конституцією. А Конституція до повноважень Верховної Ради України відносить лише встановлення і зміну меж міста Києва.

Законопроект також передбачає, що межі районів у місті Києві затверджуються Кабінетом Міністрів України за пропозиціями Київської міської ради з урахуванням позицій районних в місті Києві рад. *Звертаємо увагу, що відповідно до частини п'ятої статті 140 Конституції України питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.* У Рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001 офіційно розтлумачено, що таке повноваження міських рад передбачає зокрема прийняття рішень щодо адміністративно-територіального устрою. Тому постає питання щодо належності такого втручання держави у справи місцевого самоврядування, оскільки

основна відповідальність за ефективну організацію управління справами у місті лежить на Київській міській раді, її виконавчих органах, Київському міському голові.

II. Стосовно організаційного розділення виконавчих органів Київської міської ради та КМДА (частини перша, друга статті 6, частина друга статті 15 законопроекту).

Законопроектом пропонується ліквідувати поєднання в особі КМДА як функцій виконавчих органів Київської міської ради так і власне КМДА. Законопроектом також передбачено, що повноваження Київського міського голови регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто Київська міська рада та Київський міський голова з питань утворення та управління діяльністю виконавчих органів Київської міської ради отримують статус однаковий з іншими міськими радами та міськими головами. КМДА буде позбавлена відповідних галузевих управлінських функцій і обмежиться лише контрольно-наглядовими та координаційними функціями. *Вказана пропозиція відповідає частині першій статті 118 (наявність КМДА), пунктам 1, 2 частини першої статті 119 (повноваження КМДА), частині третій статті 140 Конституції України (право територіальної громади та міської ради мати власні виконавчі органи), частині другій статті 141 Конституції України (повноваження міського голови очолювати виконавчий орган ради).*

Разом з тим для дотримання принципу правової визначеності та нормо-проектувальної техніки необхідно більш чітко і розгорнуто визначити повноваження виконавчих органів Київської міської ради та КМДА. Це дозволить уникнути дублювання їх повноважень на практиці, а також забезпечить від конфліктів та правових колізій у майбутньому.

III. Стосовно обов'язковості діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, законодавчого розподілу повноважень між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами, їх виконавчими органами (статті 6-9, 12, 13 законопроекту).

Звертаємо увагу, що Конституція України прямо передбачає існування сільських, селищних, міських, районних, обласних рад і не передбачає районних у місті рад. *Районні у містах ради утворюються у межах повноваження міських рад з організації управління районами в містах відповідно до частини п'ятої статті 140 Конституції України та відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».* У Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 офіційно розтлумачено, що таке повноваження міських рад передбачає зокрема прийняття рішень щодо утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад.

Запровадження безальтернативного способу управління районами у місті Києві означатиме невинуватене втручання держави у справи місцевого самоврядування, оскільки відповідальність за ефективну організацію управління справами у місті лежить на Київській міській раді, її виконавчих органах, Київському міському голові. Як свідчить практика співпраця міських та районних у місті рад переважно є вкрай конфліктною і на сьогодні у більшості великих міст районних у містах рад майже не залишилося. На нашу думку запровадження нових форм представництва інтересів жителів районів у місті потребує окремого дослідження та широкого обговорення.

IV. Стосовно надання КМДА виняткових контрольних повноважень за органами місцевого самоврядування (частина друга статті 10, пункт 1 частини першої статті 14, стаття 21 законопроекту)

До компетенції КМДА пропонується віднести здійснення контролю за додержанням посадовими особами та органами місцевого самоврядування міста Києва Конституції та законів України. Подібне повноваження передбачене для обласних і районних державних адміністрацій Законом України "Про місцеві державні адміністрації" у статті 16 (напрями

державного контролю), пункті 1 статті 25 (загальне повноваження), статті 28 (права, у тому числі на звернення до суду), статті 35 (засади відносин з органами місцевого самоврядування). У загальному вигляді таке повноваження є логічним і виправданим, однак його деталізація у частині другій статті 10, статті 21 з багатьох питань суперечить Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 (далі – Хартія).

1. Суцільна перевірка всіх актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва (частина перша статті 21 законопроекту).

Законопроект передбачається залишити всі наявні види державного контролю, а всі інші неохоплені питання покласти на КМДА. Це суперечить частині 1 статті 8 Хартії, яка передбачає, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки *згідно з процедурами та у випадках*, передбачених Конституцією або законом. Тобто Хартія виключає суцільний нагляд і передбачає визначення особливих обґрунтованих випадків такого нагляду. Крім того постає питання реальної спроможності КМДА опрацьовувати постійний потік рішень органів місцевого самоврядування загальним обсягом кількох десятків тисяч актів на рік.

Законопроект також не передбачає процедур здійснення державного контролю. Як то попереджувальні заходи під час розгляду проєктів актів, вибіркова регулярна перевірка, реагування на повідомлення про порушення, чітко визначені обов'язкові для втручання випадки. Тобто відсутні чіткі алгоритми початку державного контролю. Відсутні пріоритети, межі та глибина такого контролю, оцінка ризиків виникнення порушень. Це створює невизначеність у діяльності як органів місцевого самоврядування так і КМДА та надмірність засобів впливу у разі виявлення певних порушень.

Такий підхід дуже нагадує загальний прокурорський нагляд за законністю, який існував з радянських часів і до листопада 2012 року. Виникає велике питання до повернення такої застарілої і явно недемократичної практики. Тим більше відсутність явних пріоритетів та чітких процедур призведе до його неефективності, а можливо в подальшому до перетворення на інструмент політичного тиску.

Важливо, щоб державний контроль розглядався як частина загальної системи контролю в місцевому самоврядуванні і використовувався лише для особливих випадків, у найбільш вразливих та важливих сферах, де інші види контролю об'єктивно не спрацьовують. Запобігати та виправляти недоліки повинні інституційні та внутрішні механізми контролю (вибори, відкликання, дострокове припинення повноважень, контроль ради за виконавчими органами, управлінський контроль, внутрішній аудит, відкриті конкурсні процедури), а також громадський контроль та судові справи за позовами зацікавлених осіб. У разі появи запропонованого контролю підсилиться пасивність та патерналізм громадськості, оскільки самостійна активність є набагато складнішою ніж звернення із скаргами до голови КМДА.

2. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва із власних і делегованих повноважень підлягають перевірці на предмет їх відповідності публічним інтересам територіальної громади, Конституції та/або законам України (частина перша статті 21 законопроекту).

Це суперечить частині 2 статті 8 Хартії, яка передбачає, що будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Тобто і мови не може бути про перевірку на відповідність публічним інтересам територіальної громади. Тим більше, що в демократичних суспільствах публічні інтереси представляють виборні представники, а не призначені політичні посадові особи.

Законопроект допускається можливість втручання КМДА у здійснення органів місцевого самоврядування їх власних (виключних) повноважень, а також вирішення внутрішніх справ (структура органів місцевого самоврядування, регламенти та порядки їх роботи, призначення та звільнення з посад, здійснення повноважень власника щодо комунальних підприємств та установ тощо). *Це порушує засадничі положення частини першої статті 140, частин третьої, четвертої статті 143 Конституції України та*

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо принципу самостійності органів місцевого самоврядування та про поділ їх повноважень на власні та делеговані. Конституція України передбачає підконтрольність органів місцевого самоврядування лише з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади.

3. Голова КМДА може зупинити дію будь-якого акта місцевого самоврядування у строки від 7 до 30 днів із наступним зверненням до суду (частина друга статті 21 законопроекту).

За частиною 3 статті 8 Хартії нагляд за органами місцевого самоврядування повинен передбачати домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Законопроект ставить у один ряд всі порушення законів і передбачає лише одну дію – зупинення із зверненням до суду. Більш того за загальним правилом рішення про зупинення актів або діяльності повинен приймати суд після оцінки доводів позивача. Законопроект певним чином виходить з презумпції правоти голови КМДА. *На нашу думку це свідчить про надмірність сфер та глибини нагляду, неадекватність заходів впливу, порушення загальних правил судочинства.*

З огляду на відсутність належної правових культури та традицій, такий контроль легко може перетворитися на тиск та зловживання повноваженнями з боку КМДА. Крім того, як свідчить практика подібного "широкого" прокурорського нагляду, відсутність спеціалізації на певних сферах призводитиме до неякісної підготовки позовів і як наслідок нераціонального ускладнення та гальмування діяльності органів місцевого самоврядування.

4. Суттєве гальмування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва із-за тривалих строків для контролю з боку КМДА (частина друга статті 10 законопроекту).

Пропонується передбачити, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва та районів у місті Києві набувають чинності не раніше таких строків: 7 днів - щодо кадрових призначень на посади керівників структурних підрозділів виконавчих органів Київської міської ради та районних в місті Києві рад; 14 днів - щодо актів індивідуальної дії; 30 днів - щодо актів нормативно-правового характеру.

Тобто оперативність вирішення питань управління міським господарством, надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу втрачає свій пріоритет. І це при тому, що значний обсяг таких актів підлягають тривалому оприлюдненню та обговоренню на стадії їх розгляду відповідно до статті 9 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", частини третьої статті 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Вважаємо, що надання КМДА зауважень та заперечень повинно бути своєчасним. Їх відсутність протягом строку обговорення проекту рішення повинно позбавляти КМДА права зупиняти положення, що не зазнали змін при прийнятті рішення.

5. Відсутність реальної відповідальності голови КМДА за неправомірні дії.

Конституція України у статті 7 гарантує місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування поруч з державною владою є формою народовладдя. Така гарантія зокрема забезпечується протидією незаконному та непрофесійному втручання у його справи. Відсутність відповідальності у такій важливій сфері обов'язково призведе до зловживань головою КМДА своїми правами на звернення до суду, використання його для протиправного тиску на органи місцевого самоврядування і обмеження прав територіальної громади міста Києва. Законопроект не передбачає механізмів ефективної протидії таким проявам.

Всупереч частині восьмій статті 118 Конституції України повноваження скасовувати рішення голови КМДА, яке належить Президенту України, зазначається як повноваження Кабінету Міністрів України.

V. Стосовно прикінцевих та перехідних положень.

1. Законопроектом передбачено, що він набуває чинності з дня його опублікування. Однак залишилося неврегульованим питання здійснення виконавчих функцій виконавчих органів Київської міської ради на перехідний період (щонайменше 3 місяці). Так КМДА втрачає виконавчі функції з моменту набрання чинності законом, а створення

виконавчих органів Київської міської ради передбачено вже після виборів. Це може паралізувати або значно ускладнити виконання відповідних функцій.

2. Законопроект не врегульовано питання правонаступництва актів та договорів КМДА.

3. Законопроект передбачено проведення позачергових виборів Київського міського голови та депутатів Київської міської ради 8 грудня 2019 року. Необхідно враховувати, що частинами першою, другою статті 141 Конституції України передбачено 5-річний строк повноважень міських рад, міського голови, які обрані на чергових виборах. Позачергові вибори є можливими за наявності підстав, визначених частиною першою статті 78, частиною першою, дев'ятою стаття 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Законопроект всупереч вказаним нормам не містить посилань на вказані підстави.

У цьому висновку наведені лише основні зауваження до законопроекту. Техніко-юридичні зауваження, пропозиції щодо вдосконалення окремих формулювань у разі потреби можуть бути надані додатково.

Загальний підсумок

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» (реєстр.№ 2143 від 13.09.2019) у багатьох випадках суперечить Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування і тому потребує суттєвого доопрацювання.

23.09.2019

**Виконавчий директор
Асоціації міст України**

О.В.Слобожан