



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 25 вересня 2020 року

CEGG/LEX(2020)4

**Висновок до проекту Закону України «Про місто Київ – столицю України»**

**(#2143-3)**

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування  
Департаменту доброго врядування Генерального директорату з питань демократії – II

## 1. Вступ

1. Даний висновок було підготовлено у відповідь на запит голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Документ було підготовлено Центром експертизи доброго врядування Генерального директорату з питань демократії – II на основі матеріалів, підготовлених місцевим та міжнародним експертами означеного Центру (Маркіяном ДАЦИШИНІМ та Робером ГЕРЦОГОМ) та експертом Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (Франческо ПАЛЕРМО).

2. Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) була ратифікована Україною 6 листопада 1996 року без заяв та застережень. Вона набрала чинності в Україні 11 вересня 1997 року. Отже, можна сказати, що всі зобов'язання Хартії стосуються всіх рівнів місцевого самоврядування України.

3. У цьому висновку буде розглянуто відповідність тексту законопроекту Європейській хартії місцевого самоврядування, рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи та передовій практиці інших європейських країн. Даний висновок не містить конституційного аналізу законопроекту, але вказує на деякі статті Конституції України, які, можливо, доведеться розглянути детальніше для того, щоб переконатись, що остаточний текст відповідає Конституції.

## 2. Загальні зауваження

4. Даний законопроект має на меті замінити чинний Закон «Про столицю України - місто-герой Київ» (від 1999 р.). Рада Європи неодноразово пропонувала переглянути цей закон, зокрема з метою усунення того, що вона вважає порушенням положень Хартії та самого принципу місцевого самоврядування - тобто дуальної природи інституту міського голови (мера) міста Києва, якого обирають прямим голосуванням і одночасно призначають головою Київської міської державної адміністрації.

5. За останні десять років Рада Європи за допомогою свого Центру експертизи доброго врядування підготувала різні документи, що стосуються ситуації у місті Києві:

- у 2009 р., детальна оцінка законопроекту з цієї ж теми; законопроект так і не був ухвалений ([DPA / LEX 7/2009](#));
- у 2013 р., документ що містить стратегічні рекомендації, що обґрунтовують необхідність реформи правового статусу міста ([CELGR/PAD1/2013](#));
- у 2019 р., [Звіт за результатами Фахового огляду «Демократичне врядування в містах-метрополіях на прикладі Київського регіону»](#), який розглядає та дає рекомендації щодо врядування в місті Києві (включно з прилеглими населеними пунктами);
- у 2019 р., - висновки щодо законопроектів на цю ж тему, подані на розгляд до Верховної Ради України ([CEGG/LEX\(2019\)4](#) та [CEGG/LEX\(2019\)5](#)).

6. Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи також було підготовлено звіт про аналіз проекту Закону України про столицю України – місто-герой Київ від 23 лютого 2020 року.

7. Основні зміни, що вносяться даним законопроектом (відокремлення виконавчих органів міста Києва та Київської міської державної адміністрації; створення напівавтономних районних у місті рад, що обираються прямим голосуванням, та запровадження механізму нагляду за законністю їх діяльності) слід вітати, як зазначено у висновках [CEGG/LEX\(2019\)4](#) та [CEGG/LEX\(2019\)5](#).

8. Законопроект, що проаналізований експертами (один із чотирьох законопроектів), було прийнято Верховною Радою України 3 жовтня 2019 року в першому читанні.

9. Протягом листопада-грудня 2019 року в Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування мали місце консультації експертів та зацікавлених сторін, після чого відбувся цикл публічних презентацій для жителів міста. Однак динаміка процесу згодом сповільнилася. Лише в липні 2020 року парламентським комітетом було підготовлено редакцію законопроекту до другого читання. Відтоді депутати Верховної Ради не розглядали законопроект, хоча після цього було проведено ряд сесійних засідань. Оскільки перевиборча кампанія до місцевих виборів була офіційно розпочата 5 вересня 2020 року (за 50 днів до дати виборів), вибори до органів місцевого самоврядування Київської міської ради відбуватимуться на основі чинного Закону «Про столицю України - місто-герой Київ», який не передбачає вибори до районних рад міста. Затримка з прийняттям законопроекту також суттєво відкладе набрання ним чинності, яка, згідно законопроекту, настає «з дня, наступного за днем початку повноважень Київського міського голови та депутатів Київської міської ради, обраних на найближчих місцевих виборах».

### **3. Часові рамки реформи та перехідний період**

10. Як зазначено у [висновку CEGG/LEX\(2019\)4](#), послідовність етапів реформи насправді має значення. Злагоджений процес реформування повинен починатися з Основного Закону (Конституції), далі переходити до загального законодавства (закони про місцеве самоврядування, адміністративний нагляд та ін.) і, лише згодом до спеціальних законів (в даному випадку до Закону «Про місто Київ»). Однак в Україні всі ці три важливі правові інструменти обговорюються одночасно, що підвищує небезпеку відсутності узгодженості, а відтак - правову непослідовність.

11. Тому надзвичайно важливо під час підготовки нової редакції спеціального закону володіти чітким баченням загальної правової бази та часових рамок перехідного періоду.

12. Законопроект, що став предметом розгляду, передбачає складні механізми перехідного періоду. Законопроект (за деякими винятками) набирає чинності «з дня, наступного за днем початку повноважень Київського міського голови та депутатів Київської міської ради, обраних на найближчих місцевих виборах» (25 жовтня 2020 р.). Чинний Закон «Про столицю України - місто-герой Київ» (від 1999 р.) діятиме до набрання чинності даним законопроектом. Також дуже ймовірно, що законопроект не буде ухвалено до наступних місцевих виборів.

13. Тим часом, законопроект вимагає від Київської міської ради протягом 20 днів з моменту набрання чинності законом перейменувати (і трансформувати) Київську міську державну адміністрацію у Київський магістрат, який стане виконавчим органом Київської міської ради. Водночас законопроект не містить інформації щодо створення нової Київської міської державної адміністрації.

14. Запровадження виборних районних рад в місті, швидше за все, відбудеться не скоро. Враховуючи, що для проведення чергової виборчої кампанії на місцевих виборах процедура вимагає виділити 90 днів, немає жодних шансів провести вибори до районних в місті рад 25 жовтня 2020 року, в той же час, коли відбудуться місцеві вибори по всій Україні.

15. Вихід із «тупикової ситуації» в сфері просторового планування є проблемою перехідного періоду, оскільки досягнення згоди із сусідніми органами місцевого самоврядування з питань територіальних меж та Генерального плану міста, швидше за все, неможливе. Тому законопроектом передбачена спеціальна (*ad hoc*) процедура залучення Кабінету Міністрів, однак її реалізація викликає сумніви за умов чинної законодавчої бази.

#### **4. Основні зміни, внесені законопроектом**

16. Як уже зазначалося у висновку CEGG/LEX(2019)5, законопроект вносить три основні зміни до поточної системи, кожна з яких, в принципі, вітається.

##### ***а. Відокремлення органів виконавчої влади м. Києва та Київської міської державної адміністрації***

17. Рада Європи рішуче виступає за такі дії, які б привели закон у відповідність до ст. 3.2 Європейської хартії про місцеве самоврядування, як пояснюється у [ВИСНОВКУ CEGG/LEX\(2019\)4](#).

18. Це, напевно, найважливіша ініціатива в цьому законопроекті. Поєднання виконавчих функцій від імені центрального уряду та від імені місцевого населення в місті Києві (як це є на рівні районів та областей) часто піддавали критиці і широко висвітлювали в попередніх документах Ради Європи як неефективну, антидемократичну практику, що йде врозріз з положеннями Хартії.

19. Особливо вітається припинення ситуації, успадкованої з попередніх часів, яка представляє собою як змішання функцій, так і конфлікт інтересів. Однак відносини між містом та державою слід ретельно розглянути для того, щоб забезпечити досягнення задекларованих результатів і забезпечити автономію міської влади.

20. Нові функції голови державної адміністрації на рівні міста Києва зроблять цю установу дуже схожою на префектуру, як запропоновано в законопроекті України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2598). Радою Європи (Центром експертизи доброго врядування, після консультацій з фахівцями Венеційської комісії та Конгресу місцевих і регіональних влад) було підготовлено [попередні коментарі до цього законопроекту \(CEGG\(2020\)2\)](#). В тому документі детально представлена позиція Ради Європи щодо такої інституції (пункти 24-28), тож дані міркування не будуть висвітлені в цьому документі.

### ***b. Створення районних в місті рад, які обирають прямим голосуванням***

21. Як згадується у [висновку CEGG/LEX\(2019\)4](#), створення районних в місті рад, які обирають прямим голосуванням, у столицях (але часто також і в інших великих містах) є дуже актуальною європейською практикою. Це може наблизити урядування до громадян, зміцнити демократію та, можливо, матиме позитивний управлінський вплив - тобто робитиме місцеве самоврядування більш гнучким, доступнішим, чуйнішим та більш підзвітним.

22. Слід зазначити, що в Хартії немає нічого, що могло б створювати зобов'язання для влади України в цьому відношенні. З точки зору міжнародних зобов'язань України державна влада може обрати будь-яку модель управління в районах, яку вона вважатиме за потрібне (або взагалі не запроваджувати жодну).

23. Однак, як підкреслюється у [висновку CEGG/LEX\(2019\)5](#), ці райони не повинні означати новий автономний рівень місцевого самоврядування, що ще більше розділятиме Київ та ускладнюватиме координацію з питань загального планування, містобудування та розвитку. Слід знайти баланс між компетенцією влади міста та його районів, а також повинен існувати механізм вирішення суперечок та забезпечення належної координації з основних міських питань.

### ***c. Впровадження механізму адміністративного нагляду за актами органів місцевого самоврядування***

24. Як уже згадувалось у висновку CEGG/LEX(2019)4, на відміну від будь-якої іншої держави-члена Ради Європи, Україна в даний час не має механізму забезпечення нагляду за дотриманням законності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Ця правова та інституційна прогалина зумовлена тим, що відповідна роль прокуратури була скасована в результаті конституційних змін в частині правосуддя 2 червня 2016 р., а конституційні зміни щодо децентралізації, які передбачали передачу цієї компетенції новоствореному інституту префектів не були прийняті.

25. Висновок експертів Ради Європи щодо механізму адміністративного нагляду широко представлений у згаданих попередніх коментарях до проекту конституційної реформи (CEGG (2020) 2, пункти 29-36).

26. Положення Хартії запроваджують три обов'язкові умови щодо цього механізму, тобто законність (здійснюється лише у випадку та за процедурами, спеціально передбаченими законом), функціональна автономія (нагляд за власними повноваженнями, як правило, повинен стосуватися лише дотримання законності, тоді як у випадку делегованих повноважень це також може стосуватися їхньої доцільності) та пропорційність/домірність (втручання має бути пропорційним інтересам, які воно захищає).

27. У 2018 році Радою Європи (Центром експертизи доброго врядування) було проведено засідання у «страсбурзькому форматі» (конфіденційні переговори між усіма зацікавленими сторонами за участі модератора) щодо принципів створення системи нагляду в Україні, що призвело до цікавих результатів. Було запропоновано створити систему, яка була б ефективною, але з шанобливим ставленням до місцевого самоврядування; така система може функціонувати як автономно, так і може бути легко передана префектам, якщо така інституція буде створена. Консенсус, досягнутий з цього питання, зробив би нагляд за законністю дій та бездіяльністю органів місцевого самоврядування в Україні одним із «найлегших» та найбільш орієнтованих на захист автономії місцевої влади у Європі.

28. Створення такого механізму на рівні міста Києва (навіть якщо це на даний момент стосується лише делегованих повноважень) - це цікава новина. Як правило, під час обговорень у «страсбурзькому форматі» мало місце загальне розуміння того, що керівники державної адміністрації, які вже виконують надмірно впливову роль керівників як державної, так і обласної (або районної) адміністрації, не повинні відповідати за такий нагляд. Однак Київська міська державна адміністрація може стати винятком з цього правила, оскільки її нову роль буде повністю переглянута та наближено до ролі префектури після того, як розмежування між головою адміністрації та міським головою буде реалізоване законопроектом, що розглядається. Однак для такого механізму необхідно встановити деякі обмеження, щоб уникнути зловживання владою.

## 5. Конституційні наслідки

29. Автори даного висновку не мають ані мети, ані повноважень проводити аналіз законопроекту з урахуванням положень Конституції України, оскільки це є роллю Конституційного Суду України. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) Ради Європи є більш авторитетною з питань Конституції, хоча Венеційська комісія також не перевіряє відповідність національних законів національним конституціям.

30. Водночас, перелік конституційних положень, які можуть вплинути на цей законопроект, і які слід уважно вивчити при детальному обговоренні закону, наведено нижче:

- Конституція України передбачає, що *лише особливості* здійснення виконавчої влади (ст. 118) та місцевого самоврядування (ст. 140) у місті Києві повинні встановлюватися законом; тим часом законопроект має намір створити *правові основи* для діяльності влади міста;
- Правовий статус територіальної громади району у місті чітко не прописано у законопроекті, враховуючи, що стаття 140 Конституції передбачає, що «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»;

- Стаття 144 Конституції передбачає, що **всі** рішення (не лише прийняті в межах делегованих повноважень) органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з **одночасним зверненням до суду**.

## 6. Аналіз статей законопроекту

### Розділ I - Загальні положення (ст. 1-11)

31. Перший розділ містить досить детальну інформацію, яка стосується певних основних принципів урядування в місті, що робить цю частину набагато довшою порівняно з чинним законодавством. Хоча не існує норм щодо ступеня такої деталізації, все ж це означає наявність позитивного розвитку у двох напрямках. З одного боку, автори запроваджують важливі принципи сучасного управління, які не були розроблені під час прийняття закону від 1999 року, такі як екологічні критерії, стале містобудування, доступність або цифровізація. З іншого боку, законопроект встановлює принципи та правила, які можуть сприйматися як належне в якості основи функціонального міського суспільства (такі як безпека, згуртованість, прозорість архітектурних конкурсів, захист вразливих груп, гендерна рівність, участь в прийнятті рішень), але тим не менше вони є дуже важливими у контексті міста Києва та України в цілому, що вказує на те, що всі учасники повинні прагнути до досягнення таких цілей. З цієї точки зору перелік таких принципів має важливий інтеграційний ефект, навіть якщо деякі з них вже містяться у чинному законодавстві.

32. В ст. 1 автори пояснюють, що закон слід розглядати як *lex specialis*, тим самим вони відступають від загальних положень, викладених у двох найважливіших законах, що регулюють діяльність міської влади в Україні – тобто в законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та законі «Про місцеві державні адміністрації». Посилання на Конституцію є доречним, оскільки особливий статус міста Києва передбачений самою Конституцією, тоді як посилання на міжнародні договори може бути більш чітким, оскільки жодного міжнародного договору про статус Києва не існує, і швидше за все, має місце посилання на міжнародні договори про місцеве самоврядування. Отже, можна зробити посилання на Європейську хартію місцевого самоврядування, а не на міжнародні договори загалом, або принаймні на міжнародні договори та інші норми щодо організації місцевого самоврядування.

33. Стаття 4 відновлює райони на території міста і не вказує на їхню кількість. В принципі, це вітається. Насправді з 2010 року райони діють лише як органи державної адміністрації, що є проблематичним з точки зору дотримання принципу місцевої демократії, викладеного в Хартії. Ці зміни наблизять ситуацію в Києві до усталеної практики в європейських країнах, де великі міста та особливо столиці часто вдаються до

запровадження районів як складових міського урядування, щоб зробити управління більш ефективним та наблизити його до громадян.

34. Також позитивним є те, що законопроектом встановлюється, що «рішення про створення, найменування, перетворення, ліквідацію та встановлення і зміну меж районів у місті Києві приймаються Київською міською радою» (як визначено Конституційним Судом ще у 2001 р.), і що в п. 4 ст. 4. встановлюються основні критерії, які повинні лягати в основу таких змін. Автори це певним чином доповнюють в п. 5 ст. 12, який передбачає, що «обсяг та межі повноважень районних у місті Києві рад визначаються Київською міською радою» та посилюють (або дублюють) в п. 1 ст. 30, згідно з яким «Районна в місті Києві рада утворюється та ліквідується за [а] рішенням Київської міської ради» (необхідність такого повтору можна перевірити ще раз). Однак, як це передбачено Конституцією, райони є адміністративними одиницями, і з цієї причини будь-які зміни в районному поділі міста можуть бути внесені Верховною Радою («за поданням Кабінету Міністрів України відповідно до пропозиції Київської міської ради», п. 3 ст. 4). Більш чітке розмежування повноважень Верховної Ради щодо встановлення меж міста Києва (п. 3 ст. 4) та повноважень Київської міської ради щодо районів міста (п. 4 ст. 4) було б корисним і могло б допомогти уникнути майбутніх розбіжностей.

35. Взаємостосунки між місцевою владою у рамках метрополійної (приміської) території міста Києва є складними. Процедури розробки проєктів містобудівних документів, що охоплюють приміську зону або території спільних інтересів сусідніх громад, запропоновані законопроектом (п. 2-3 ст. 8), швидше за все, не допоможуть вирішити суперечливі ситуації, які часто трапляються на території метрополії. Не передбачено жодних положень на випадок, якщо сусідні громади не можуть/не бажають домовитись щодо містобудівної документації.

36. Можна розглянути пропозицію, яку обговорювали під час зазначеного вище Фахового Огляду Ради Європи про те, що у разі тривалої неможливості досягти згоди це питання може бути передане на розгляд Кабінету Міністрів України для консультацій та прийняття остаточного рішення. Така пропозиція може бути корисною для розблокування процесів просторового планування на метрополійній (приміській) території міста; однак процедура повинна бути детально визначена у законопроєкті та відповідних загальних законах («Про регулювання містобудівної діяльності» та «Про Кабінет Міністрів України»).

## **Розділ II - Місцеве самоврядування в місті Києві (статті 12-34)**

37. Законопроєкт посилює та уточнює розподіл повноважень між містом (представленим міським головою) та головою державної адміністрації у місті: завдання першого полягає у реалізації політичної стратегії, організації роботи міської ради, виконанні рішень міської влади; водночас другий має здійснювати функції, пов'язані з виконанням



завдань, що впливають з рішень державних органів, та реалізацією державних програм. На сьогодні обраний міський голова здійснює також функції голови державної адміністрації. Отже, повернення до розмежування цих двох функцій є позитивним розвитком подій і може вирішити низку проблем, що виникають внаслідок поєднання повноважень, включаючи певні провадження у Конституційному Суді.

38. Стаття 12 називається «Здійснення місцевого самоврядування в місті Києві» і відображає термінологію Конституції. Поряд з цим, дана стаття йде достатньо далеко у визначенні організації місцевого самоврядування, а не лише врегульовує порядок його здійснення. Конгрес уже відзначав це у своєму висновку щодо попереднього проєкту закону, але даний проєкт також може перетнути межу, визначену Основним законом (стаття 140 Конституції), між організацією місцевого самоврядування, що є прерогативою держави, та особливістю здійснення місцевого самоврядування (компетенція місцевої влади) для міста Києва.

39. Цей розділ насправді вводить детальне регулювання посад і повноважень відповідних органів. Він заходить настільки далеко, що вводить до закону деякі посади, такі як заступник Київського міського голови з питань фінансів (стаття 26) і головний архітектор (стаття 28), які хоча і є дуже важливими для управління містом, зазвичай належать до сфери самоорганізації органів місцевого самоврядування. Ступінь деталізації у цьому розділі може сприяти правовій визначеності, але достатньо радикально обмежує сферу діяльності міського голови і міської ради.

40. Стаття 12 додає ясності, оскільки містить список органів, що здійснюють місцеве самоврядування у місті Києві, а також положення про форми прямої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Поряд з цим, громада району у місті не згадується в якості складової системи місцевого самоврядування в місті Києві, тому постає питання про її статус. Позитивним є те, що частина п'ята статті 12 уточнює, що обсяг та межі повноважень районних у місті Києві рад визначаються Київською міською радою.

41. В Україні існує своєрідна система (характерна лише для деяких інших колишніх радянських республік і для більшості території Великобританії), де юридичною особою є не місцева громада, а орган управління. Водночас, вбачається надмірним визначати **всі** місцеві органи влади та виконавчі органи (Київська міська рада, Київський магістрат, районні в місті Києві ради та виконавчі офіси районів у місті Києві) в якості **незалежних** юридичних осіб (частина третя статті 12). Магістрат і виконавчі офіси районів у місті не є по-справжньому «органами влади», а лише виконавчими підрозділами, що впроваджують у життя рішення рад. Чи мають районні у місті ради вважатися окремими органами влади або ж структурними підрозділами/відділеннями міської ради – є дуже спірним питанням. Надання їм статусу незалежних юридичних осіб не сприятиме узгодженості міської політики.

42. Статті 13 і 14 дуже детально визначають повноваження Київського міського голови. Проєкт закону відмовляється від нинішнього підходу, згідно з яким Київський міський голова наділяється такими самими повноваженнями як і всі інші міські голови, і вказуються лише його додаткові повноваження. Проте, незважаючи на довгий перелік із 34-х пунктів, повноваження і функції міського голови є виключно управлінськими та виконавчими або представницькими, за виключенням призначення та звільнення з посади заступника міського голови, головного архітектора і, крім цього, керівників структурних підрозділів Київського магістрату (виконавчий орган) (пункт 14 частини

другої статті 14). Це положення, здається, сприяє існуванню такої собі «системи розподілу посад за політичні послуги», коли переможці у політичній боротьбі призначають на посади у виконавчому органі своїх «політичних друзів», на відміну від розподілу посад на основі службових заслуг. Міський голова також наділений правом відкладального вето по відношенню до рішень міської ради, яке остання може подолати двома третинами голосів депутатів від її загального складу (частина четверта статті 22).

43. Статті 15-24 дуже детально регулюють питання функцій, органів і діяльності Київської міської ради. Стаття 24 встановлює вимоги щодо прозорості та обмеження для депутатів ради, що не визначені в інших нормативно-правових актах і не застосовуються до депутатів інших місцевих рад в Україні. Хоча правила, спрямовані на усунення конфлікту інтересів (частина третя статті 24 і частина четверта статті 24), забезпечення підзвітності та прозорості діяльності, включаючи відшкодування і компенсації (частина шоста статті 24), безумовно, вітаються, подібні вимоги роблять статус депутата у Києві таким, що відрізняється від статусу депутатів інших місцевих рад у країні.

44. Більш того, досить незвичним у порівняльній практиці є те, що керівник органу, який здійснює організаційне та інше забезпечення діяльності Київської міської ради (допоміжного органу), обирається, як це передбачено статтею 16 законопроекту (секретар Київської міської ради). Така процедура може призвести до того, що секретар матиме занадто особливе становище, та зробить його або її дуже впливовою особою у відносинах із міським головою. Це зауваження є загальним і стосується не лише даного законопроекту, оскільки відповідно до чинного законодавства (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») секретар вже обирається радою з числа її членів, і, якщо міський голова не може виконувати свої функції, секретар заміняє його або її.

45. Всупереч чинному законодавству та практиці, міський голова втрачає своє право голосу у міській раді, але має право накладати вето на рішення ради; остання може подолати це вето абсолютною більшістю (двома третинами) голосів своїх депутатів. Це, безсумнівно, посилить позиції міського голови у раді.

46. Водночас об'єктивне право голови Київської міської державної адміністрації брати участь та виступати на всіх засіданнях міської ради є незвичним; хоча, як таке, дане положення законопроекту не суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, воно ставить його або її у дуже привілейоване становище.

47. Стаття 25 визначає, що Київський магістрат є виконавчим органом Київської міської ради, керівництво яким відповідно до пункту 11 частини другої статті 14 здійснюється міським головою. При цьому не вказано, що означає "керівництво" у даному контексті, зокрема, чи охоплює цей термін призначення та звільнення з посади керівника справами Київського магістрату, а також якою є підзвітність магістрату міському голові. Більш детальні положення та роз'яснення допомогли б розв'язати цю проблему.

48. Ця ж стаття 25 запроваджує у частині п'ятій модель, згідно з якою всі посадові особи Київського магістрату приймаються на службу за контрактом. Це не лише суперечить Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який передбачає обмежені можливості щодо прийняття посадових осіб органів місцевого самоврядування на службу за контрактом (стаття 10), наприклад, у випадках тимчасової відсутності (зокрема, декретної відпустки), але це також суперечить практиці більшості європейських країн. 100% персоналу, що працює за контрактом, – це дуже сприятливі умови для політизації та кумівства. Під час передачі влади після виборів необхідно також

забезпечити певний рівень інституційної пам'яті та адміністративної спадкоємності, що є можливим лише за тієї умови, що основні кваліфіковані кадри працюють на постійній основі та мають відповідний статус.

49. Статті 33 та 34 встановлюють доцільні та всеосяжні правила, спрямовані на забезпечення прозорості та відкритості урядування з боку органів місцевого самоврядування шляхом запровадження електронної канцелярії (стаття 33) і системи моніторингу та аудиту (стаття 34). З точки зору нормотворчої техніки, положення частини восьмої статті 33 законопроекту щодо інвентаризації майна, яке належить територіальній громаді міста Києва, можуть бути викладені як в окремій статті, так і в статті, що визначає функції Київського магістрату.

50. Підводячи підсумок, розділ про місцеве самоврядування в місті Києві, хоча і є детальним та добре структурованим, передбачає відносно слабе самоврядування. Його органи мають насамперед завдання керувати Київським магістратом з відносно обмеженою роллю щодо ухвалення ключових для міста рішень. Навпаки, розділ про виконавчу владу в місті (Київська міська державна адміністрація та її голова) є значно меншим за обсягом і не таким детальним, але водночас надає цим органам широкий спектр значних повноважень.

### **Розділ III – Особливості здійснення виконавчої влади (статті 35-37)**

51. Стаття 35 містить коротку норму про те, що районні державні в місті Києві адміністрації не утворюються (частина третя статті 35), таким чином концентруючи державну виконавчу владу, на відміну від місцевого самоврядування, яке розподілене між декількома органами (зокрема міською радою, міським головою і районними у місті радами). Більш того, ця норма встановлює, що Київську міську державну адміністрацію не може очолювати Київський міський голова (частина друга статті 35), що безпосередньо розв'язує проблему, яка існує на сьогоднішній день.

52. Стаття 36 встановлює перелік повноважень Київської міської державної адміністрації. Частина друга цієї статті передбачає, що всі повноваження, визначені чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації», будуть передані Київському магістрату (які вважаються делегованими, а не власними повноваження магістрату), за винятком переліку повноважень, які повинні залишитися у державної адміністрації згідно з чинним законодавством. В принципі, така передача повноважень є дуже позитивним кроком, але деякі застереження детально описані нижче.

53. Водночас державна адміністрація залишається дуже потужним суб'єктом влади у місті, зокрема завдяки "відкритій нормі" (пункт 8 частини третьої статті 36), яка надає їй право «вживати інших заходів, необхідних для виконання покладених на Київську міську державну адміністрацію завдань». Ця норма, як така, не суперечить Хартії та не є загрозою для місцевого самоврядування в тій мірі, поки такі нові завдання, що в майбутньому можуть бути покладені на Київську міську державну адміністрацію, не обмежують автономію Київської міської ради та міського голови.

54. Інша потенційна небезпека може виникнути з положень пункту 2 частини третьої згаданої статті, яка передбачає право державної адміністрації «звертатися та одержувати від компетентних органів, установ та організацій усіх форм власності інформацію, необхідну для здійснення своїх повноважень». У деяких країнах таким правом

зловживали; потреба місцевої влади звітувати перед представником центрального уряду може вимагати надзвичайно багато часу або навіть стати інструментом, щоб дошкуляти органам місцевого самоврядування. Отже, суттєво під «необхідною» розуміти «вкрай необхідну» (інформацію). Частина цього положення повторюється у частині п'ятій статті 37, яка, однак, певною мірою обмежує цей обов'язок («в межах, визначених законом»).

55. Стаття 37 встановлює процедуру адміністративного нагляду. Перше і найважливіше зауваження полягає в тому, що ця процедура застосовується лише до повноважень Київської міської ради та міського голови, які були їм делеговані. Вбачається (з п.2 ст.15), що повноваження, перелічені в загальному законі про місцеве самоврядування, є їхніми **власними** повноваженнями, тоді як повноваження, передані їм державною адміністрацією згідно з частиною другою статті 36, вважатимуться **делегованими**. Однак це слід чітко пояснити тому що іншим тлумаченням може бути те, що виконання рішень, прийнятих під час здійснення повноважень місцевого самоврядування, а такі повноваження є делегованими Київському магістрату державною адміністрацією, будуть підпадати під нагляд з боку державної адміністрації на предмет їх доцільності; таке тлумачення було б неефективним і суперечитиме Хартії. Якщо перше тлумачення є коректним, то це призведе до того, що значна частина діяльності місцевої влади не підлягатиме нагляду з точки зору дотримання законності. Проте, це також стосується інших місцевих та регіональних органів влади в Україні.

56. У Хартії відсутні положення, що зобов'язують центральні органи влади створити механізм адміністративного нагляду, але Україна є європейською країною, де такого механізму не існує. У той же час бажано, щоб питання адміністративного нагляду за виконанням усіма місцевими та регіональними органами влади своїх власних повноважень було врегульоване у змінах до Конституції та у профільному законі про місцеве самоврядування. Ситуація в Києві є винятковою лише у тій частині, що законопроект передбачає передачу значної кількості повноважень, які в даний час належать державній адміністрації, шляхом їх делегування міській владі (хоча в майбутньому подібне рішення може бути також застосоване до відносин з обласною владою).

57. Незважаючи на той факт, що нагляд за законністю виконання власних повноважень не існує, потрібно передбачити у законодавстві певні обмеження щодо нагляду за делегованими повноваженнями; в іншому випадку згадана децентралізація не матиме сенсу, адже існуватиме ризик того, що Київський магістрат стане звичайним виконавцем рішень Київської міської державної адміністрації, а насправді – органом з подвійним підпорядкуванням як міській владі, так і державній адміністрації.

58. У будь-якому випадку, йдеться про зобов'язання за Хартією (стаття 11), тому слід чітко визначити, що всі акти, видані головою Київської міської державної адміністрації (включаючи накази/приписи), які стосуються органів місцевого самоврядування, можуть бути оскаржені в судовому порядку, якщо є підстави вважати, що вони суперечать закону.

59. Більше того, слід чітко встановити, як цього вимагає частина п'ята статті 4 Хартії, що у разі делегування згаданих повноважень органам місцевого самоврядування, останні матимуть право на власний розсуд пристосовувати їх реалізацію до місцевих умов та потреб.

60. Слід також чітко передбачити принцип «домірності/пропорційності», оскільки він застосовується також до делегованих повноважень. Одним з головних наслідків цього має стати те, що цей нагляд не буде попередньо обумовленим, регулярним, а також однаковим за інтенсивністю для кожного акту (або його відсутності) органів місцевого самоврядування. Навпаки, частота, інтенсивність та результати нагляду стосовного кожного виду акту мають забезпечити «домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» (частина третя статті 8 Хартії), тобто важливості і незворотності впливу, який ці акти можуть мати на життя громадян.

#### **Розділ IV - Стратегічне планування в місті Києві, стратегічні документи з розвитку міста та інформаційні системи міста (статті 38-40)**

61. Проект закону (стаття 38) запроваджує перелік з восьми напрямів стратегічного планування в місті Києві (забезпечення житлом, соціальна інфраструктура, громадські простори, технічна інфраструктура, мобільність мешканців і громадський транспорт, культурна спадщина, природно-заповідний фонд, інновації та освіта). Такий рівень деталізації здається надмірним і значно обмежує свободу міської ради щодо розвитку своїх власних заходів зі стратегічного планування.

62. Дуже сумнівною є теза про те, що у законі потрібно детально викладати положення щодо низки питань, які краще залишити на розсуд міської ради (наприклад, як складову Статуту територіальної громади міста). Зокрема, йдеться про:

- присвоєння почесних звань «Почесний громадянин Києва», «Амбасадор Києва» тощо (стаття 11);
- процедуру внесення змін до Статуту територіальної громади міста Києва (стаття 9);
- наявність трьох обов'язкових заступників у Київського міського голови: а) заступника з питань фінансів, б) заступника – керівника справами Київського магістрату і в) заступника – головного архітектора міста Києва (стаття 13). Нагадаємо, що стаття 6 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.
- міську електронну інформаційну систему (стаття 40);
- утворення у кожному районі міста Києва ратуші як центру надання публічних послуг і місця розміщення органів місцевого самоврядування відповідного району (стаття 42).

#### **Розділ V – Місто як сервіс (статті 41-42)**

63. Статус ратуші, наведений у статті 42 законопроект, не є зрозумілим. Здається, що ратуші, з одного боку, мають стати єдиними центрами надання послуг (єдине вікно) і, як такі, можуть дублювати діяльність центрів надання адміністративних послуг, що вже існують (близько 1,000 таких центрів створені в усій Україні); та, з іншого боку, штаб-квартирами для органів місцевого самоврядування районів у місті. У будь-якому

випадку, потреба згадувати у законі існування ратуші не є очевидною. Незрозуміло, для чого взагалі потрібний подібний рівень деталізації статусу ратуші у законі, особливо тому, що частина перша статті 42 починається з фрази: «у кожному районі міста Києва ... **може** утворюватися ратуша». Чи означає це, що без даного положення ратуші не можуть бути створені?

## **Розділ VI - Прикінцеві та перехідні положення**

64. У прикінцевих та перехідних положеннях даного законопроекту, здається, зберіглося декілька суперечностей. У цьому висновку буде наведена лише одна із них. Йдеться про перетворення Київської міської державної адміністрації у Київський магістрат протягом 20-ти днів з моменту набрання чинності цим законом. Київський магістрат – це новий тип органу влади і відповідно до частини п'ятої статті 25 його персонал працевлаштовується на контрактній основі. У теперішній державній адміністрації працівники працевлаштовані не за контрактом, вони не є службовцями місцевого самоврядування, але державними службовцями; їхній статус регулюється Законом України «Про державну службу», а не аналогічним законом, який врегульовує статус посадових осіб місцевого самоврядування. Отже, може виникнути потреба у комплексній процедурі реорганізації, яка, вочевидь, триватиме більше 20-ти днів.

## **Висновки і рекомендації**

65. Проект Закону «Про місто Київ – столицю України» є найостаннішим із серії законодавчих пропозицій, спрямованих на розв'язання тривалих проблем, що існують в управлінні столицею. Більш пізні версії цього проекту збільшили рівень деталізації в регулюванні ключових аспектів стратегічного планування, сучасного управління, всеохоплюючої організації життя складного мегаполісу. У частині цих положень даний проект є позитивним кроком.

66. Що стосується управління та розподілу владних повноважень, законопроект продовжує тенденцію, характерну для попередніх законопроектних пропозицій, і чіткіше відокремлює функції та повноваження місцевого самоврядування та виконавчої влади. Зокрема, функції та посада міського голови, з одного боку, та голови Київської міської державної адміністрації, з іншого боку, розмежовані, доходючи до чіткої заборони Київському міському голові очолювати Київську міську державну адміністрацію. Це також є дуже позитивним кроком.

67. Також схвальним є те, що закон передає міській владі значну частину повноважень, які наразі належать Київській міській державній адміністрації. Навіть незважаючи на те, що ці повноваження будуть не їхніми власними, а делегованими місцевій владі, такий розвиток подій фактично є децентралізацією і заслуговує на позитивну оцінку.

68. Ситуація з адміністративним наглядом за власними повноваженнями місцевої влади міста Києва не вирішена і, можливо, це питання не варто вирішувати спеціально для Києва, але натомість запропонувати загальне рішення під час майбутнього перегляду Конституції та профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

69. Водночас деякі реформаторські положення законопроекту потребують повторного перегляду для досягнення задекларованих цілей. На основі наведеного вище аналізу та

з метою забезпечення відповідності законопроекту вимогам Хартії, іншим стандартам Ради Європи та усталеній європейській практиці слід враховувати такі основні рекомендації:

- a. Чітко юридично встановити, що виконання Київським магістратом рішень, прийнятих під час здійснення власних повноважень, наданих законом міській владі, не підлягає нагляду за належністю/доцільністю з боку голови Київської міської державної адміністрації.
- b. Передбачити чітку правову норму про те, що під час виконання делегованих повноважень міська влада повинна мати змогу «на власний розсуд пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (частина п'ята статті 4 Хартії).
- c. Чітко встановити, що принцип домірності/пропорційності є критерієм здійснення функції нагляду з боку голови Київської міської державної адміністрації за виконанням повноважень, що делеговані згідно з цим законом міській владі (частина третя статті 8 Хартії).
- d. Передбачити, що усі акти, ухвалені головою Київської міської державної адміністрації (включаючи накази/приписи), які стосуються міської влади, можуть бути оскаржені у судовому порядку.
- e. Прибрати положення, які є занадто детальними і надмірно обмежують повноваження міської влади, як зазначено у цьому висновку, включаючи положення про внутрішню структуру міської влади, про заступників міського голови і головного архітектора міста, про ратуші; переглянути положення, що ускладнюють загальні правові норми, а саме – про міжмуніципальне співробітництво (процедура погодження і підписання договорів про співробітництво територіальних громад), про просторове планування (регулярність внесення змін до стратегічних документів розвитку просторового планування міста Києва) тощо.
- f. Прибрати право голови Київської міської державної адміністрації брати участь і виступати на засіданнях Київської міської ради.
- g. Передбачити ефективні рішення, спрямовані на усунення тупикової ситуації у просторовому плануванні в межах Київської метрополійної (приміської) території та правові підстави для створення конкретних форм міжмуніципального співробітництва (звіт за результатами відповідного Фахового огляду Ради Європи міг би допомогти у цьому).
- h. Особливу увагу слід приділити часовому графіку реформи і перехідному періоду для запровадження нових механізмів управління як на рівні міста, районів у місті, так і міської державної адміністрації.