

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

м. Страсбург, 16 листопада 2021 року

CEGG/LEX(2021)2

**Висновок до доопрацьованого проєкту Закону України
«Про місто Київ — столицю України»
(№ 2143-3)**

Цей Висновок підготовлений Центром експертизи доброго врядування Департаменту демократії і врядування Генерального директорату з питань демократії – II

Резюме

Нинішній законопроект в його поточній (другій) редакції є значною мірою доопрацьованим і суттєво удосконаленим текстом. Більшість основних питань стосовно попередньої редакції законопроекту, які викликали застереження, були вирішені. Всі зауваження та рекомендації Ради Європи щодо попередньої редакції були взяті до уваги, хоча деякі з них — лише частково.

На заміну окремого засадничого закону для міста Києва, нинішній текст законопроекту представляє спеціальний закон, який доповнює положення інших, загальних (базових) законів та походить від них. Це вдосконалення гідне похвали і воно відповідає рекомендаціям Ради Європи.

Однак як спеціальний закон цей законопроект не містить всіх положень, які мають забезпечити відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема в частині механізму адміністративного нагляду. Такі положення мають міститись в загальному (базовому) законі (майбутньому новому Законі про місцеві державні адміністрації, стосовно якого Рада Європи також здійснювала експертизу).

Тому наполегливо рекомендується ухвалити нинішній законопроект або після ухвалення загального Закону про місцеві державні адміністрації, або в пакеті з ним.

Рекомендується також видалити положення, яке надає право великій кількості представників/-ць і посадовців/-виць державної адміністрації брати участь і висловлювати свої думки на засіданнях Київради, районних рад та їхніх органів.

Було б краще визначити точні рамки, в яких принцип субсидіарності застосовується до відносин між міською владою та районними органами влади, задля уникнення надмірної фрагментації та зменшення цілісності політик, що впроваджуються на рівні міста.

Відносно створення районів у місті, то всі відхилення, допущені у рішенні Кабінету Міністрів України від пропозиції міської влади, мають бути відповідно обґрунтованими.

Оскільки цей законопроект не вирішує дилеми стосовно метрополійного врядування, яка є спільною для декількох великих метрополійних територій в Україні, то це питання має бути врегульовано іншим майбутнім законом.

I. Вступ

1. Цей висновок підготовлений у відповідь на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, отриманий 8 листопада 2021 року. Документ підготовлено для Ради Європи Центром експертизи доброго врядування Генерального директорату з питань демократії – II (далі — «Центр експертизи») в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні».

2. З огляду на обмежений час, виділений на аналіз нової редакції законопроекту, цей висновок зосереджено лише на найважливіших елементах законопроекту. У ньому не розглядатимуться повторно питання, порушені в інших відповідних висновках, у тому числі в таких:

- Попередні коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» ([CEGG/LEX\(2020\)2](#));
- висновок до першої редакції проекту Закону України, що розглядається ([CEGG/LEX\(2020\)4](#));
- висновок до проекту закону «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (№ 4298) ([CEGG/LEX\(2020\)5](#)).

3. За останні десять років Рада Європи за допомогою свого Центру експертизи підготувала низку документів, у яких розглядається ситуація в місті Києві:

- у 2009 р. — детальну оцінку законопроекту з цієї ж теми; законопроект зрештою не було ухвалено ([DPA/LEX 7/2009](#));
- у 2013 р. — документ, який містить стратегічні рекомендації, що аргументують реформу правового статусу міста Києва ([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 громадами);
- у 2019 р. — висновки до законопроектів на цю ж тему, надані на розгляд Верховної Ради України ([CEGG/LEX\(2019\)4](#) та [CEGG/LEX\(2019\)5](#)).

4. Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи також були підготовлені:

- експертний звіт про аналіз першого проекту Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 23 лютого 2020 року;
- другий експертний звіт про аналіз другого проекту Закону (тобто предмет цього висновку) від 8 листопада 2021 року. Що стосується нинішньої редакції законопроекту, то цей експертний аналіз є вельми доречний і загалом підтримується Центром експертизи.

5. Всі зазначені вище документи дуже корисні, і на них подекуди робитимуться посилання в тексті цього висновку, не обов'язково повторюючи наведені в них аргументи та пояснення.

6. У висновку розглядатимуться питання про те, наскільки поточний текст законопроекту відповідає, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування, а також іншим європейським стандартам, у тому числі рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи та кращій практиці інших держав-членів Ради Європи.

II. Загальні зауваження

7. Нинішній законопроект є значною мірою доопрацьованою редакцією, підготовленою до другого читання у Верховній Раді, у контексті різних коментарів, отриманих авторами.

8. Побіжний аналіз вказує на те, що всі зауваження та рекомендації, які містяться у висновку Центру експертизи щодо попередньої редакції ([CEGG/LEX\(2020\)4](#)), були взяті до уваги, хоча деякі з них — лише частково. Таким чином цю редакцію можна розглядати як таку, що суттєво вдосконалена й приведена у більшу відповідність з європейськими стандартами та кращою практикою.

9. Законопроект був спрощений, скорочений і перетворений на спеціальний закон, який порушує лише специфічні для Києва питання, якщо порівняти з іншими місцевими органами

влади. Це дуже позитивний підхід, оскільки дублювання нормативно-правових актів не узгоджується з вимогами щодо юридичної простоти, ясності та визначеності.

10. Однак (як далі пояснюватиметься в цьому висновку в зауваженнях щодо суті) цей підхід, який загалом слід вітати, викликає певну стурбованість у випадку України, де паралельно також переглядаються загальні (базові) закони. Йдеться про (майбутні) закони про місцеві державні адміністрації (який є найважливішим), а також про місцеве самоврядування та, ймовірно, про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, проекти яких зареєстровані у Раді та один з яких вже розглядався в першому читанні.

III. Зауваження щодо суті

11. Зауваження щодо суті законопроєкту не повторюватимуть ті, що були сформульовані в інших документах, зазначених у вступі до цього висновку. Вони формулюватимуться не в тому порядку, в якому вони фігурують в законопроєкті, а в порядку важливості.

а. Механізм нагляду за актами влади Києва

12. Одною із засадничих складових змін, внесених цим законопроєктом, є відокремлення виконавчих органів місцевої влади міста Києва та Київської міської державної адміністрації. Як зазначалося у висновку [CEGG/LEX\(2020\)4](#), ця важлива реформа нарешті приведе законодавство про Київ у відповідність із Хартією, що слід вітати.

13. Однією з найважливіших частин цього відокремлення та відносин між державними та міськими адміністраціями в цілому є впроваджений законопроєктом механізм нагляду за законністю актів місцевого самоврядування. Механізм цього нагляду є засадничим як для забезпечення поваги до місцевого самоврядування, так і для захисту верховенства права в Києві.

14. Позицію Ради Європи щодо такого механізму нагляду було чітко викладено в документі [CEGG/LEX\(2020\)2](#). Такий механізм не є порушенням Хартії; аналогічні механізми створено в усіх європейських країнах. Однак, зважаючи на чутливий характер питання і з метою забезпечення поваги до місцевого самоврядування, Хартія встановлює низку умов для цього механізму, як це передбачено статтею 8:

- 1. «Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.*
- 2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.*
- 3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контрольного органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».*

15. Крім того, для механізму нагляду особливе значення мають два інші положення Хартії:

- Пункт 5 статті 4: *«Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов».*
- Стаття 11: *«Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і*

поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві».

16. У декількох словах, нагляд має:

- a. повністю спиратися на закон;
- b. стосуватися лише питання законності актів, що ухвалені в межах власних повноважень;
- c. дотримуватися принципу функціональної автономії щодо делегованих повноважень;
- d. бути домірним інтересам, які він захищає;
- e. дозволяти звертатися по засоби судового захисту.

17. Важливість принципу домірності неможливо переоцінити. Цей принцип передбачає, що нагляд не слід здійснювати за всіма актами: періодичність та інтенсивність нагляду мають відповідати важливості та можливому впливу різних актів; не слід дозволяти наглядовому органу надсилати надмірні запити для отримання інформації, звітності, даних тощо

18. Усі ці принципи не є специфічними для міста Києва, а мають загальний характер для всіх місцевих органів влади. Як такі, вони (принаймні частково) враховані в проєкті Закону про місцеві державні адміністрації (№ 4298) і достатньо прокоментовані у висновку [CEGG/LEX\(2020\)5](#). Однак цей законопроект ще не ухвалено Верховною Радою України.

19. У всякому разі, чітке дотримання цих принципів у механізмі адміністративного нагляду є ще важливішим для міста Києва, зважаючи на його політичне, соціальне та економічне значення як столиці України. Крім того, співвідношення між кількістю наглядових і контрольованих органів тут становить 1:1, що робить значним ризик надмірності нагляду для місцевого самоврядування, якщо порівняти з іншими країнами (у Франції, наприклад, це співвідношення становить у середньому 1:365).

20. Тому нинішній законопроект може бути прийнятний як *lex specialis* (спеціальний закон), але лише тією мірою, наскільки *lex generalis* (загальний закон) забезпечує повне дотримання вищезазначених принципів, встановлених Хартією. Однак як самостійний закон наявний текст становив би кричуще порушення Хартії.

21. Відповідно рекомендується ухвалити нинішній законопроект лише після ухвалення загального закону щодо механізму адміністративного нагляду (яким на сьогодні є проєкт Закону про місцеві державні адміністрації) або в пакеті з цим загальним законом і лише за умови, якщо цей загальний закон забезпечує повне дотримання вищезазначених принципів Хартії.

22. Другий варіант полягає в тому, що цей законопроект своїми Прикінцевими та перехідними положеннями зупиняв би імплементацію положень, що стосуються адміністративного нагляду, до набрання чинності *lex generalis*, тобто Законом про місцеві державні адміністрації.

23. Третій варіант, значно менш доцільний, полягав би в тому, щоби продублювати в законопроекті всі положення про гарантії, які стосуються механізму адміністративного нагляду.

b. Створення районів у місті

24. Як роз'яснено у висновку [CEGG/LEX\(2020\)4](#), положення Хартії не поширюються на питання внутрішнього поділу (устрою) муніципалітетів. Такий поділ не підпадає під наданий Хартією

захист у тому, що стосується принципу субсидіарності, власних повноважень і бюджету, права на оскарження в суді, обмежень адміністративного нагляду та ін.

25. У Європі також відсутня систематична практика поділу міст на райони. Хоча вони створені в багатьох великих муніципалітетах, іноді такі субмуніципальні структури бувають дуже могутні, а сам муніципалітет тоді більше схожий на федерацію районів. В інших випадках вони становлять лише муніципальні відгалуження, які надають громадянам певні послуги та беруть участь у виробленні рішень муніципалітетом.

26. Оскільки в Києві мешкає 3 мільйони осіб (без врахування мешканців інших невеликих населених пунктів на великій Київській метрополійній території), то, ймовірно, було б корисно створити в Києві міські райони, щоб забезпечити краще знання ситуації на місцях та наближеність послуг. **Однак, як згадувалося в Фаховому огляді 2019 року, координація політики органів місцевої влади у межах метрополії вже є важким завданням; ця проблема не має посилюватися «фрагментацією» Київського муніципалітету на квазінезалежні малі муніципалітети.** У своїй [Рекомендації 219\(2007\)](#) про статус столичних міст Конгрес також рекомендував утримуватися від поділу столичної території на декілька муніципалітетів.

27. Стаття 2 поточної редакції законопроекту передбачає, що перелік та межі районів встановлюються та змінюються Кабінетом Міністрів України за поданням Київської міської ради з врахуванням пропозицій від самих районних у місті рад (після їхнього створення) та результатів громадського обговорення.

28. Було б краще покласти відповідальність за створення та внесення змін до переліку й меж районів на Київську міську раду. Таке рішення більшою мірою відповідає б положенням статті 6 («Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань») Хартії: *«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».*

29. Очевидно, київська влада тривалий час мала повноваження створити такі райони, але не дійшла рішення щодо здійснення цих повноважень. Якщо ж існуванню цих районів надається таке важливе значення, і вони дійсно, згідно з пунктом 3 тієї ж статті 2 законопроекту, «є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до системи адміністративно-територіального устрою України», то, з огляду на пункт 1 статті 6, можна вважати, що це положення не порушує Хартії.

30. Однак варто було б уточнити, що будь-яке рішення Кабінету Міністрів України має **спиратися** на пропозицію (а не тільки ініціюватися нею) з боку міської ради (після проведення консультацій з іншими заінтересованими сторонами). **Усі розбіжності між рішенням Кабінету Міністрів України і пропозицією київської влади мають повністю обґрунтуватися.**

31. Як зазначалося вище, принцип субсидіарності зазвичай не поширюється на міські райони. Правове тлумачення цього принципу варіюється від дуже спрощеного визначення, на зразок «наближення влади до громадян», до вельми чіткого, такого як «повноваження мають належати органам влади найнижчого рівня, крім випадків, коли вони **не в змозі їх здійснювати**». Не посилаючись на нього конкретно, Хартія в пункті 3 статті 4 наводить те, що можна вважати за збалансоване визначення цього принципу: *«Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».*

32. Оскільки створення таких районів є однією з важливих особливостей цього законопроекту, було б краще роз'яснити точні рамки, в яких принцип субсидіарності застосовується до

відносин між міською владою та районними органами влади, щоб надати йому правової визначеності.

с. Інші питання

33. Частина 4 статті 14 законопроекту передбачає, що «Голова Київської міської державної адміністрації та/або уповноважені ним заступники голови Київської міської державної адміністрації, керівники структурних підрозділів її апарату можуть брати участь у засіданнях Київської міської ради та їх органів... висловлювати свої зауваження та пропозиції».

34. Наявність представників/-ць держави, які виконують дорадчу функцію в інтересах міської влади та районних органів влади, є гідною похвали. **Однак дуже широка сфера дії цієї статті, як видається, створює свого роду апіорний нагляд, який не відповідає положенням Хартії. Дійсно, надання законом такого права брати участь і висловлювати думки не лише на засіданнях рад (зазвичай, відкритих), а й органів цих рад аж до рівня керівництва структурних підрозділів державної адміністрації, виглядає надмірним.**

35. Законопроект фактично не розглядає проблеми механізмів врядування на метрополійній території та нинішнього «глухого кута» в сфері планування містобудівної діяльності. Відповідна стаття містить лише декларативні зобов'язання органів місцевого самоврядування «приміської зони» міста Києва зважати на пропозиції органів Київської міської ради у своїй «планувальній документації». У разі розбіжностей між сторонами питання може бути передане на розгляд Кабінету Міністрів України. Однак незрозуміло, чи буде Кабмін уповноважений виносити остаточне рішення або ж тільки виконуватиме функції посередника для вирішення конфлікту. Для Кабінету Міністрів України також не встановлено строків на вжиття відповідних заходів/прийняття рішень.

36. Звісно, питання метрополійного врядування можуть бути спільними для всіх метрополійних територій України, і, якщо розв'язання проблеми інституційних механізмів безпосередньо в місті Київ не вважається за вкрай термінове та/або недостатньо конкретне, то можливо було б паралельно/згодом підготувати спеціальний закон, що охоплює на єдиній основі всі метрополійні території.

IV. Висновки та рекомендації

37. Нинішній законопроект значно вдосконалено, якщо порівняти з попередньою редакцією. Більшість виявлених у цьому документі основних проблем, що викликали зауваження, розв'язано. Замість засадничого закону для міста Києва, цей проект став спеціальним законом, що доповнює і скасовує дію положень інших, загальних законів, які стосуються місцевого самоврядування, у тому числі (майбутніх) законів про місцеві державні адміністрації, про місцеве самоврядування та про територіальну організацію влади в Україні.

38. Як уже зазначалося у Висновку [CEGG/LEX\(2020\)4](#), злагоджена законодавча діяльність має дотримуватися послідовності «Конституція — загальні закони — спеціальні закони». Однак прийнятним є те, що у випадку України, де зусиллям із законодавчих реформ притаманні масштабність та інтенсивність, паралельно обговорюється і, можливо, ухвалюється декілька законів. Проте потрібно забезпечувати високий ступінь законодавчої злагодженості.

39. Що стосується цього законопроекту, то слід принаймні встановити на міцній основі новий і чутливий механізм адміністративного нагляду в повній відповідності до положень Хартії.

- i. Тому нагально рекомендується **ухвалити цей закон після ухвалення або в пакеті з новим Законом про місцеві державні адміністрації, який має закласти основу для цього механізму і встановити обмеження та умови задля приведення його у**

відповідність до положень Хартії. Як альтернатива, Прикінцеві та перехідні положення цього законопроекту мають відтермінувати імплементацію положень про адміністративний нагляд до набрання чинності **новим** Законом про місцеві державні адміністрації.

- ii. **Також рекомендується видалити пункт 4 статті 14,** який надає право великій кількості представників/-ць і посадовців/-виць державної адміністрації брати участь і висловлювати свої думки на засіданнях Київради, районних рад та їхніх органів, оскільки його положення можуть виявитися рівнозначними надмірному втручанням і свого роду апріорному нагляду за актами органів місцевої влади.
- iii. Задля забезпечення правової визначеності та усунення побоювань щодо надмірної децентралізації міських повноважень на користь районів міста, **принцип субсидіарності, що регламентує відносини між містом і районами, має отримати юридичне визначення.**
- iv. В ідеалі **рішення про створення і межі районів має приймати міська рада.** Якщо це буде визнано за практично недоцільне, **то всі відхилення, допущені у рішенні Кабінету Міністрів України від пропозиції міської влади, мають ґрунтуватися на чітких і переконливих аргументах.**
- v. У разі, якщо подальше уточнення положень щодо метрополійного врядування є недоречним в поточному законопроекті з огляду на те, що ці питання можуть бути спільними для всіх метрополійних територій, Верховій Раді Україні варто **мати на увазі питання підготовки такого законопроекту найближчим часом.**