

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТІ КИЄВІ

Гавриленко Т. С.

аспірант, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна
тел. (097) 99-666-30, e-mail.: widomina1@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2382-5411>

FEATURES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CITY OF KIEV

Havrylenko T.

Postgraduate Student, "KROK" University, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine
tel. (097) 99-666-30, e-mail.: widomina1@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2382-5411>

Анотація. У статті розглядається особливий статус міста Києва в організації системи органів місцевого самоврядування, проаналізовано недосконалість районного розподілу міста. Розвиток України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави майже завжди відображувався на генезисі конституційно-правового статусу столиці України – міста-героя Києва та функцій Київської міської ради, визначеними Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування і додатковим протоколом до неї, Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про столицю України - місто-герой Київ", "Про статус депутатів місцевих рад", іншими Законами України та Статутом територіальної громади міста Києва. Територіальна громада міста Києва досить повно відчувала на собі всі злети і падіння національного державотворення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. До того ж, столиця неодноразово ставала майданчиком для неоднозначних «експериментів», пов'язаних зі зміною її правового статусу. У свою чергу, місто Київ і його територіальна громада часто ставали рушійною силою непересічних політичних подій та процесів в Україні, зокрема її революційних. Історично Київ був столицею полян, Русі, Української Народної Республіки, Української Держави, Української Радянської Соціалістичної Республіки, а з 1991 р. – незалежної України. Київ також був адміністративним центром однойменного князівства, литовсько-польського воєводства, козацького полку, російської губернії та обласним центром в УРСР. Київ став містом зародження незалежності України. 24 липня 1990 р. над Київською міською радою було урочисто піднято Національний прапор, а 1991 р. м. Київ став столицею незалежної України. Відтоді Київ утвердився як адміністративний і політичний центр держави, духовний, культурний та науково-освітній центр незалежної України. Історія становлення й розвитку столиці України Києва відтворює в найбільш загальному вигляді генезис національного державотворення, а на окремих історичних етапах і повністю уособлює його. Представницьким органом місцевого самоврядування міста Києва є виборний орган - Київська міська рада, яка складається з депутатів Київської ради і, відповідно до законів України, наділена правом представляти інтереси територіальної громади міста і приймати від її імені рішення. Очевидно, що місто Київ посідає особливе, порівняно з іншими містами України, місце в системі адміністративно-територіального устрою України. Особливу увагу в статті приділено вивченню місцевого самоврядування столиці України – міста Києва як громадського, але насамперед політико-правового інституту в його статичній динаміці, у його відносинах з іншими органами влади.

Ключові слова: особливий статус, місто Київ, органи місцевого самоврядування, територіальні підрозділи.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 19.

Annotation. The article considers the special status of the city of Kyiv in the organization of the system of local self-government bodies, the imperfection of the district distribution of the city is analyzed. The development of Ukraine as a sovereign and independent, democratic, social, legal state was almost always reflected in the genesis of the constitutional and legal status of the capital of Ukraine - the hero city of Kyiv and the functions of the Kyiv City Council defined by the Constitution of Ukraine, the European Charter Of Ukraine "On local self-government in Ukraine", "On the capital of Ukraine - the hero city of Kyiv", "On the status of deputies of local councils", other laws of Ukraine and the Statute of the territorial community of Kyiv. The territorial community of the city of Kyiv fully experienced all the ups and downs of national state formation and the development of local self-government in Ukraine. In addition, the capital has repeatedly become a platform for ambiguous "experiments" related to changing its legal status. In turn, the city of Kyiv and its territorial community often became the driving force of extraordinary political events and processes in Ukraine, including revolutionary ones. Historically, Kyiv was the capital of Polyany, Russia, the Ukrainian People's

Republic, the Ukrainian State, the Ukrainian Soviet Socialist Republic, and since 1991 - independent Ukraine. Kyiv was also the administrative center of the principality of the same name, the Lithuanian-Polish voivodship, the Cossack regiment, the Russian province, and the regional center in the USSR. Kyiv became the birthplace of Ukraine's independence. On July 24, 1990, the National Flag was solemnly raised over the Kyiv City Council, and in 1991 Kyiv became the capital of independent Ukraine. Since then, Kyiv has established itself as the administrative and political center of the state, the spiritual, cultural and scientific-educational center of independent Ukraine. The history of the formation and development of the capital of Ukraine, Kyiv, reproduces in the most general form the genesis of national state-building, and at certain historical stages it fully embodies it. The representative body of local self-government of Kyiv is an elected body - Kyiv City Council, which consists of deputies of Kyiv City Council and, in accordance with the laws of Ukraine, has the right to represent the interests of the territorial community and make decisions on its behalf. It is obvious that the city of Kyiv occupies a special place in comparison with other cities of Ukraine in the system of administrative-territorial organization of Ukraine. The article pays special attention to the study of local self-government of the capital of Ukraine - the city of Kyiv, as a public, but, above all, political and legal institution in its statics and dynamics, in its relations with other authorities.

Key words: Special status, city of Kyiv, local self-government bodies, territorial subdivisions.

Formulas: 0, *fig.:* 0, *tabl.:* 0, *bibl.:* 19.

Постановка проблеми. Столиця незалежної України – місто Київ, відіграє провідну роль в усіх сферах суспільного життя. Порівняно з іншими містами, його правовий статус має чимало особливостей. Окрім того, в Україні відбувається активний процес модифікації й удосконалення вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування, наближення її до європейських стандартів локальної демократії. Подальше впровадження конституційної реформи в Україні передбачає для міста Києва новий порядок організації виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме тому важливе значення має проведення наукових досліджень щодо теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, що сприятиме оновленню нормативно-правової бази, яка визначає статус столиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового статусу діяльності органів місцевого самоврядування присвячені праці таких учених, як: Б. М. Данилишина у праці «Благосостояние наций: эволюция парадигмы развития» [7]; І. В. Дробуш у науковому дослідженні «Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики» [8]; І. Я. Зайця у праці «Міське самоврядування: генеза законодавства та політики» [9]; у наукових здобутках авторів А. А. Коваленка [10], В. В. Кравченка [11], І. О. Кресіної [12], М. П. Орзіха [13], Є. В. Перегуди [14],

В. Ф. Погорілка [15], М. О. Пухтинського [16], В. Ф. Опришка [17], Ю. С. Шемшученка [18], В. М. Шкабаро [19] та інших, які висвітлювали правові засади діяльності й статус органів місцевого самоврядування, вдосконалення напрямів їх діяльності та взаємодію з іншими гілками влади і посадовими особами. Деякі автори, щоправда, акцентували увагу на особливих питаннях здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі [1], фінансового потенціалу міст [2], зокрема й столиці України [6].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Разом з тим, комплексних наукових досліджень історії становлення та розвитку структури органів місцевого самоврядування Києва досі не проводилося. Окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування щодо їх співіснування з державними органами виконавчої влади висвітлені у працях фахівців із державного управління та конституційного права. Головним джерелом для дослідження залишаються Закони України, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування і визначають вектор їх розвитку.

Формулювання цілей статті. Метою статті є формулювання поняття конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, аналіз основних елементів конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, що

відрізняють його від конституційно-правового статусу інших міст.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні в Конституції України передбачено повноваження Верховної Ради України визначати спеціальний статус міст (п. 16 ст. 92). Для такого визначення парламент держави видає закон. У той же час, у самій Конституції, як установчому документі, містами зі спеціальним статусом названі Київ та Севастополь. Місто Київ є столицею держави і вищезазначений пункт Основного Закону до повноважень парламенту відносить визначення статусу столиці України [3].

Місто Київ, як столиця держави, має внутрішній поділ на десять районів. При цьому на рівні цього міста, як правило, відповідних територіальних підрозділів центральних органів державної влади не формується, оскільки самі центральні органи держави реалізують відповідні повноваження. У той же час, існують певні виключення, відповідно до чого на рівні міста Києва окремі центральні органи мають територіальні підрозділи. Зокрема, це: Головне управління ветеринарної медицини в м. Києві, Головне управління Пенсійного фонду України в м. Києві, Головне управління статистики в м. Києві, Головне управління юстиції в місті Києві, Державна фінансова інспекція в м. Києві, Інспекція з питань захисту прав споживачів у м. Києві, Київська міська санітарно-епідеміологічна станція, Київський міський центр зайнятості, Київська регіональна митниця, Управління державної служби Головного управління державної служби України в місті Києві.

Поділ міста Києва на райони створив передумови для розташування відповідних органів публічної влади в цих районах. Район у місті Києві становить певний асоційований рівень, на якому поєднується місцеве самоврядування з державним управлінням. Зокрема, у Шевченківському районі міста сформовані територіальні органи Державної соціально-епідеміологічної служби, ДПІ району, прокуратури району, управління

Пенсійного фонду, районне управління юстиції, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [5].

Відповідні зміни до спеціального статусного Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» [4] практично вирішили питання про можливість Київської міської ради приймати рішення про неутворення районних у містах рад. Згідно з ч. 2 ст. 7 цього Закону рішення територіальної громади міста Києва або Київської міської ради щодо утворення (неутворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів. У чинному виборчому законодавстві відсутнє роз'яснення поняття дня чергових виборів. Тому не зрозуміло, чи під цим мається на увазі день голосування, чи день прийняття рішення про призначення чергових виборів, чи день початку виборчої кампанії загалом, враховуючи реалізацію такої стадії, як складання списків виборців.

У зв'язку з цим, зазначене законодавче положення може стати предметом оскарження, тому має бути уточнено. Поряд із цим, у процесі територіальної організації публічної влади виникають інші проблеми. Зокрема, неутворення районних у місті Києві рад майже повністю позбавляє райони міста елементів місцевого самоврядування (крім системи самоорганізації населення). Це підтверджується і положеннями ч. 2 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», у якій зазначається, що у районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються Київській міській державній адміністрації, а в разі утворення районних у місті Києві рад також є підзвітними і підконтрольними відповідним радам як виконавчі органи таких рад.

За умови виникнення аналогічної ситуації в інших містах України з районним поділом, самоврядна система управління в районах міста зберігається завдяки формуванню на цьому рівні виконавчих органів міської ради, які виступають елементом системи місцевого

самоврядування. Таким чином, функціонування органів державної влади в районах міста Києва повинно передбачати наявність обов'язкового елементу системи місцевого самоврядування. В іншому випадку буде відбуватися централізація влади, її зосередження виключно в рамках органів державної влади.

Можливість формування органів самоорганізації населення вказує на проблему не вирішити, оскільки цей елемент системи місцевого самоврядування на районному в місті рівні є елементом факультативним і формування цих органів залежить виключно від рішення населення відповідної території (мікрорайони). Зокрема, відповідно до статистики у Деснянському районі м. Києва сформовано 22 органи самоорганізації населення, з яких – 6 будинкових комітетів, 15 комітетів мікрорайону, 1 квартальний комітет. У Шевченківському районі сформовано 7 органів самоорганізації населення, з яких – 2 будинкових комітети, 3 комітети мікрорайону та 2 квартальних комітети.

Зазначеної проблеми не вирішує і факт закріплення у Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» положення ч. 1 ст. 101 про те, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Факт використання так званої іберійської системи муніципального управління на рівні міста Києва з метою економії кадрового та матеріально-фінансового потенціалу не завжди себе виправдовує. Така система передбачає одночасне здійснення муніципальних (самоврядних) і державних функцій одним суб'єктом, який, як правило, затверджується відповідним органом державної влади після обрання його на місцевому рівні.

Зазначена невинуватість полягає в тому, що за своїм характером, структурою, підпорядкуванням, правовим статусом міська державна адміністрація буде

насамперед органом державної влади. Аналогічні вимоги законодавець ставить і до районів у місті Києві, закріплюючи в ч. 2 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [4], що у районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються Київській міській державній адміністрації. Таким чином, вибудовано систему виконавчої вертикалі влади на рівні міста Києва. Муніципальні повноваження Київської міської державної адміністрації, яка відповідно до законодавства виступає паралельно виконавчим органом ради у законодавстві чітко не прописано. Певні особливості функціонування системи територіальної організації влади в м. Києві пов'язані не лише з правовими та організаційними засадами, а й з фінансовими можливостями цих суб'єктів.

Зокрема, у розпорядженні органів управління столиці знаходиться більше фінансових можливостей, ніж у органів інших міст [5]. Згідно з ч. 2 ст. 29 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду Державного бюджету України належать 50 % податку на доходи фізичних осіб, який сплачується (перераховується) на території міста Києва, тоді як в інших містах вказаний податок перераховується до державного бюджету в повному обсязі. Крім того, Бюджетний кодекс закріплює й інші преференції за бюджетом міста Києва, що впливає і на ефективність функціонування органів влади на цій території.

Висновки. Таким чином, можна говорити про необхідність прийняття нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», який має містити такі основні елементи: визначення спеціального статусу столиці України – міста Києва, відповідно до ст. 133 Конституції України; вичерпний перелік функцій міста Києва, у тому числі визначати функції, пов'язані зі статусом столиці, виконання яких має фінансуватися з державного бюджету; чітку регламентацію статусу Київської міської ради, її виконавчого органу та

Київського міського голови, механізм взаємодії між ними й систему їх функцій та повноважень; порядок організації й діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів і

посадових осіб виконавчої влади у районах міста Києва, форми їх взаємодії з Київською міською радою та її виконавчим органом, а також Київським міським головою.

Література:

1. Волковський Є. І. Теоретичні підходи до визначення сутності та складу фінансового потенціалу міста / Є. І. Волковський // *Фінанси, облік і аудит*: Зб. наук. праць. Вип.15. Київ:КНЕУ, 2010. С. 16-23.
2. Борденюк В. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі у контексті законодавчих ініціатив / В. Борденюк // *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 3. С. 11-12.
3. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 р.: (Офіц. текст). К.: Паливода А. В., 2016. 76 с.
4. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» станом на 01 лист. 2011 р. // *ВВР*. 1999. № 11. Ст. 79. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14>. (дата звернення 23.07.2019)
5. Про Програму соціального і економічного розвитку м. Києва на 2018-2020 роки від 21 грудня 2017 року № 1042/4049 URL: <http://surl.li/npxb> (дата звернення 24.07.2019)
6. Хонда М. П. Поняття столиці України – міста Києва та його конституційно-правового статусу // *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. Вип. 35. С. 233–239.
7. Данилишин Б. М. *Благосостояние наций: эволюция парадигмы развития*. Кн. 1. Киев: НАН Украины, 2002. 356 с.
8. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / І. Дробуш ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2017. 38 с.
9. Заяць І. Я. Місцеве самоврядування: генеза законодавства та політики // *Влада в Україні : шляхи до ефективності* / ред. рада: О. Д. Святоцький (голова) та ін. Київ: Ін Юре, 2010. С.589-600. (688 с.)
10. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 1997. 25 с.
11. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник. Київ, 2004. 512 с.
12. Кресіна І. О. Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ // *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ : Ін-т держави і права НАН України, 2007. Вип. 35. С. 732-734.
13. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1/2. С. 67.
14. Перегуда Є. Взаємодія президента України та місцевих органів виконавчої влади: еволюція політико-правових засад // *Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наук. конф.* Київ: ВПЦ “Київський університет”, 2014. С. 528-533.
15. Погорілко В. Ф. *Муніципальне право України*. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 72 с.
16. Пухтинський М. О. Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні // *Аспекти публічного управління*, 2019. Т.7. С.28-37.
17. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. 212 с.
18. Шемшученко Ю. С. *Національно-державне будівництво: Концептуальні підходи, сучасна наукова література*. Київ, 1999. 208 с.
19. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста : автореферат дис...к.ю.н. 12.00.02 - конституційне право. 2009. 19 с.

References:

1. Volkovsky, E. I. (2010), “Theoretical approaches to determining the nature and composition of the financial potential of the city”, *Finansi, oblik i audit*, vol. 15, p. 16-23.
2. Bordenyuk, V. (2010), “Peculiarities of local self-government in the cities of Kyiv and Sevastopol in the context of legislative initiatives”, *Bulletin of the National Academy of Prosecutors of Ukraine*, vol. 3, pp. 11-12.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", available at: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 23 July 2019)
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), Law of Ukraine "On the capital of Ukraine - the hero city of Kyiv", available at: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (Accessed 23 July 2019)

5. The Program of social and economic development of Kyiv for 2018-2020 from December (2017), available at: https://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/7510F66384775FEBC2258211006E00C2 (Accessed 24 July 2019)
6. Honda, M.P. (2007), "The concept of the capital of Ukraine - the city of Kiev and its constitutional and legal status", *Dergava i pravo: Zbirnik naukovih prac`*, vol. 35, P. 233–239.
7. Danilishin B.M. (2002), *Blagosostojnij nacij: evolucija razvitija paradigm* [The Welfare of Nations: The Evolution of the Development Paradigm], Book 1. NAS of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
8. Drobush I.V. (2017), "Social function of local government in Ukraine: problems of theory and practice", Abstract of PhD dissertation, Constitutional Law, Institute of State and Law V.M. Koretsky, Kyiv, Ukraine.
9. Zaec` I.Y. (2010), "Local self-government: the genesis of legislation and policy, *Pravo Ukrainy*, vol. 3, pp.589-600.
10. Kovalenko A.A. (1997), "Constitutional and legal regulation of local self-government in Ukraine: issues of theory and practice", Abstract of PhD dissertation, Constitutional Law, Kyiv University. Taras Shevchenko, Kyiv, Ukraine.
11. Kravchenko V.V. (2004), *Konstitucijne pravo Ukraini* [Constitutional law of Ukraine], Atika, Kyiv, Ukraine.
12. Kresina I.O. (2007), "Local self-government in Ukraine in the context of constitutional and democratic reforms", *State and law. Legal and political sciences*, vol. 35., pp. 732-734.
13. Orzikh M.P. (1995), "The concept of the legal status of self-governing territories and local governments", *Local and regional self-government of Ukraine*, vol. ½, p 67.
14. Pereguda E.V. (2014), "Interaction of the President of Ukraine and local executive bodies: the evolution of political and legal principles", "Institute of the President of Ukraine in the system of state power of Ukraine", *Zbirka dopovidej na Mizhnarodnij naukovij konferentsii* [Conference Proceedings of the International Science Conference], Mizhnarodna naukova konferentsiya [International science conference], Kyiv, Ukraine.
15. Pogorilko V.F. (2006), *Municipal`ne pravo Ukraini* [Municipal Law of Ukraine], Jurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
16. Pukhtinsky M.O. (2019), "Priority areas of constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine", *Aspects of public administration*, vol. 7, pp.28-37.
17. Opryshko V.F. (2001), *Konstitucijni osnovi rozvitku zakonodavstva Ukraini* [Constitutional bases of development of the legislation of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
18. Shemshuchenko Yu.S. (in co-author). (1999), *Nacional`ne dergavne budivnictvo: conceptual`ni pidhodi* [Nation-state building: Conceptual approaches], Modern scientific literature, Kyiv, Ukraine.
19. Shkabaro V. M. (2009), "Constitutional and legal status of the city", Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional law, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 30.07.2019 року