

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.52

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3\(5\)-174-188](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3(5)-174-188)

Батанов Олександр Васильович,

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4 тел.: +38-(044)-278-51-55, email: batanov_olexandr@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0239-4539

СУЧАСНІ ЗАКОНОПРОЕКТНІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТІ КИЄВІ: ДОСВІД ЕКСПЕРТНОГО АНАЛІЗУ

Анотація. У статті висвітлюється стан конституційно-правового забезпечення реалізації статусу міста Києва як столиці України, а також концептуальні проблеми сучасних законопроектних ініціатив у сфері здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві із використанням досвіду експертного аналізу.

Констатується, що протягом усіх років, які пройшли з моменту прийняття законодавчих актів, які визначали особливості та специфіку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, відповідні відносини розвивалися доволі суперечливо як в аспекті реалізації столичних функцій, так і діяльності організаційних структур міської влади, насамперед, Київського міського голови, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, здійснення управління в районах містах тощо.

Розглядаються сукупність об'єктивних та суб'єктивних причин, правових, політичних та соціально-економічних, внутрішніх та зовнішніх факторів, що обумовлюють необхідність удосконалення законодавчого забезпечення організації та функціонуванні місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві.

Здійснюється критичний аналіз проектів нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019). Доводиться, що дані проєк-

ти законів містять низку концептуальних недоліків, пов'язаних із регламентацією столичних функцій, статусу суб'єктів місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, їх завдань та компетенції, місця та ролі Статуту територіальної громади міста Києва у процесах вирішення питань міського значення тощо.

Робиться загальний висновок, що механізм здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві є вкрай суперечливим та неефективним, а сучасні законодавчі ініціативи у сфері забезпечення реалізації статусу міста Києва не лише не усувають існуючих прогалин та дефектів, а й породжують нові проблеми політичного, правового, соціально-економічного, функціонального та інституціонального характеру.

Ключові слова: столиця України, столичні функції, місцеве самоврядування, виконавча влада, територіальна громада.

Batanov Oleksandr Vasiliyovich,

Doctor of Sciences (Law), Professor, Leading Researcher of Department of Constitutional Law and Local Government of the V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 01001, Kyiv, Tryokhsviatitelska St., 4 tel.: + 38-(044)-279-04-06, email: batanov_oleksandr@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0239-4539

CURRENT LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE AREA OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CAPITAL OF UKRAINE – CITY OF KYIV: EXPERIENCE OF EXPERT ANALYSIS

Annotation. The article deals with the status of constitutional and legal support for the realization of the status of the city of Kyiv as the capital of Ukraine, as well as the conceptual problems of the current legislative initiatives in the sphere of local self-government and executive power in the city of Kyiv, using the experience of expert analysis.

It is noted that over the years that have passed since the adoption of the legislative acts that determined the peculiarities and specifics of the organization and functioning of local self-government and executive power in the city of Kyiv, the corresponding relations have developed quite contradictory both in terms of the implementation of capital functions and activities of organizational structures of the city authorities, first of all, the Kyiv mayor, the Kyiv city council, the Kyiv city state administration, implementation of management in the districts of cities, etc.

The set of objective and subjective reasons, legal, political and socio-economic, internal and external factors, which necessitate improvement of legislative support of the organization and functioning of local self-government and executive power in the city of Kyiv, are considered.

A critical analysis of the drafts of the new version of the Law of Ukraine «On the Capital of Ukraine – Hero City Kyiv» is carried out (Reg. No. 2143 of 13.09.2019; Reg. No. 2143-1 of 19.09.2019; Reg. No. 2143-2 of 24.09.2019; Reg. No. 2143-3 of 24/09/2019). It is proved that these draft laws contain a number of conceptual shortcomings related to the regulation of metropolitan functions, the status of local self-government and executive power in the city of Kyiv, their tasks and competences, the place and role of the Charter of the territorial community of the city of Kyiv in the process of solving urban issues values, etc.

The general conclusion is that the mechanism of implementation of local self-government and executive power in the city of Kyiv is extremely contradictory and inefficient, and modern legislative initiatives in the sphere of ensuring the status of the city of Kyiv not only eliminate the existing gaps and defects, but also create new problems of political, legal and socio-economic, functional and institutional nature.

Keywords: capital of Ukraine, metropolitan functions, local self-government, executive power, territorial community.

Постановка проблеми. Проблема становлення, розвитку, вдосконалення місцевого самоврядування та децентралізації в Україні є однією з найбільш важливих на шляху її формування як демократичної, соціальної, правової держави. Відповідно до статті 7 Конституції України [1] в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Також у Конституції України в окремому розділі XI визначені фундаментальні засади організації та діяльності місцевого самоврядування, базові параметри його системи, основні функції та повноваження, гарантії тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концептуальні проблеми реалізації статусу міста Києва

як столиці України, питання щодо особливостей здійснення у ньому місцевого самоврядування та виконавчої влади знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних вчених-конституціоналістів та фахівців з теорії державного управління, як В. В. Кравченко, Р. М. Молибога, Ю. Г. Скопненко, О. В. Слобожан, А. Ф. Ткачук, В. Л. Федоренко, М. П. Хонда, В. Б. Яловий та ін. Разом з тим у наукових розвідках цих та інших авторів опрацювання питань, пов'язаних із законопроектними ініціативами у сфері врегулювання статусу міста Києва як столиці України та здійснення у ньому місцевого самоврядування та виконавчої влади на сучасному етапі

конституційної модернізації, прогностичних результатів такої законопроектної діяльності та обґрунтування шляхів її удосконалення ще не було досліджено належною мірою.

Мета статті полягає у розкритті концептуальних проблем сучасних законопроектних ініціатив у сфері здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві із використанням досвіду експертного аналізу.

Основні результати дослідження. Одним із найбільш складних та дискусійних як у прикладному, так і доктринальному аспекті питань у галузі місцевого самоврядування є питання його конституційно-правового забезпечення у містах із спеціальним статусом, насамперед, у місті Києві. Адже, згідно частини сьомої статті 20 Конституції України місто Київ є столицею України. Відповідно до частини третьої статті 133 Конституції України місто Київ має спеціальний статус, який визначається окремим законом. У частині другій статті 140 Конституції України закріплено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві визначаються окремим законом. При цьому, згідно частини п'ятої статті 140 Конституції України питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Також, відповідно до частини другої статті 118 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві визначаються окремим законом. Насамперед, ці особливості пов'язані із тим, що у місті Києві поряд з

районними радами (у разі їх утворення), в імперативному порядку утворюються районні у місті державні адміністрації.

На виконання вищезазначених приписів Конституції України було прийнято закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [2], «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. [3], «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. [4], які врегульовували взаємовідносини між органами місцевого самоврядування різного рівня між собою та органами виконавчої влади, у тому числі у містах з районним поділом.

Слід констатувати, що протягом усіх років, які пройшли з моменту прийняття цих та інших законодавчих актів, які визначали особливості та специфіку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, відповідні відносини розвивалися доволі суперечливо як в аспекті реалізації столичних функцій, так і діяльності організаційних структур міської влади, насамперед, Київського міського голови, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, здійснення управління в районах містах тощо.

У силу різних об'єктивних та суб'єктивних причин, внутрішніх та зовнішніх факторів неодноразово виникали різні конфлікти та протиріччя в організації та функціонуванні місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, а також неодноразовими були спроби ініціювати зміни до профільного

законодавства, насамперед, Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р., в тому числі викласти його в новій редакції. Втім, лише окремі з цих спроб були реалізовані. Так, на відміну від порядку, встановленого первинною редакцією Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», якою передбачався імперативний порядок утворення та функціонування районних у місті Києві рад, 07.09.2010 р. зміни до цього Закону передбачали їх факультативний статус, тобто можливість не утворення у місті Києві районних у місті Києві рад і надавали право визначати **доцільність** створення останніх територіальній громаді міста Києва шляхом проведення місцевого референдуму та Київській міській раді шляхом прийняття відповідного рішення. На підставі цих положень Закону 31.10.2010 р. районні у місті Києві ради було ліквідовано. Втім, 23.07.2015 р. Київська міська рада своїм рішенням № 787/1651 «Про управління районами міста Києва» [5] встановила, що управління районами в місті Києві здійснюється районними у місті Києві радами та визначила обсяг і межі повноважень районних у місті Києві рад.

Попри це, практика становлення, організації та функціонування місцевого самоврядування у місті Києві, побудови механізму взаємодії між загальноміськими та районними у місті суб'єктами місцевого самоврядування, а також відповідними органами виконавчої влади у місті Києві, вказує на його суперечливий, конфліктний та громізд-

кий характер, насамперед, з точки зору правового забезпечення прав та належного представництва інтересів територіальної громади міста Києва та територіальних громад районів у місті Києві, гарантування стабільної та зваженої роботи всього механізму публічної влади у місті Києві.

Ці та інші факти об'єктивно актуалізували необхідність удосконалення порядку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, організації управління районами у місті Києві рад в аспекті їх повноцінного функціонування в інтересах територіальних громад районів у місті Києві, формування та зміцнення у місті демократичних традицій муніципального статутного права тощо.

Цими та іншими причинами, зокрема, й мотивується підготовка у 2019 році цілої серії проектів нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143 від 13.09.2019 [6]; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019 [7]; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019 [8]; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019) [9].

Попри дещо різне змістове наповнення (особливо законопроекту з реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019, який було взято за основу та прийнято у першому читанні) поданих різними суб'єктами законодавчої ініціативи законопроектів, у цілому можна констатувати спільність факторів та причин, які обумовили сплеск законотворчої активності у цій сфері (політичних, інституційних, функціональних,

економічних, соціальних, культурних тощо).

По-перше, у місті Києві немає повноцінного місцевого самоврядування – у силу вкрай суперечливого муніципального розвитку Києва, жителі м. Києва – кияни, так і не стали повноцінною та дієздатною у політико-правовому та соціально-економічному відношенні територіальною громадою, у тому числі внаслідок відсутності свого якісного та функціонального статуту, у силу чого територіальна громада м. Києва, по-суті, носить факультативний або другорядний у порівнянні з іншими суб'єктами міської влади характер, що суперечить Конституції України та усім міжнародним стандартам місцевого самоврядування.

По-друге, виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, тобто по-суті відсутній повноцінний виконавчий орган (виконавчий комітет) Київської міської ради.

По-третє, голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України в порядку, визначеному Конституцією та законами України, у силу цього головою виконавчого органу Київської міської ради є особа, яку призначає Президент України, а Київський міський голова, якого обирає територіальна громада, немає повноцінної муніципальної правосуб'єктності, що значною мірою консервує самоврядні процеси у місті.

По-четверте, актуальною проблемою є ліквідація, реорганізація, утворення або неутворення районних в місті Києві рад, що, наприклад, на думку прихильників існування таких органів призвело до централізації місцевого самоврядування в місті Києві, зниження ефективності управління містом, віддалення органів місцевого самоврядування від територіальної громади. У свою чергу, критика процесів інституціоналізації районних рад зводиться до того, що у територіальній громаді міста Києва утворюватиметься ціла система представницьких утворень із своїм громіздким бюрократичним апаратом, але відсутністю реальних самоврядних функцій, що нівелюватиме процеси самоорганізації населення, в існуванні повноцінної та дієздатної мережі органів якої і бачиться повноцінний замітник районним радам.

По-п'яте, наявність столичних функцій – місто Київ відповідно до Конституції України є столицею України, зокрема: 1) політичним центром держави; 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; 3) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Також м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів. Київ є

місцем розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Втім, **наявність столичних функцій не має приводити до ігнорування, зменшення, звуження, нівелювання муніципальних прав киян тощо.**

Наявність цих та інших факторів, а також багатолітня практика становлення муніципальної демократії у місті Києві, побудови і здійснення у ньому виконавчої влади та місцевого самоврядування, дозволяє **констатувати систематично недосконалий і проблемний характер конституційно-правового забезпечення прав та інтересів територіальної громади міста Києва, недостатній рівень гарантування стабільного та зваженого функціонування всього механізму публічної влади у місті Києві і як наслідок – політичну конфліктогенність, правову невизначеність, економічну стагнацію та уповільнений соціальний розвиток столиці України.**

У зв'язку з цим, виникає необхідність не лише науково-експертного аналізу відповідних законопроектів, який доволі предметно та фахово здійснюється, зокрема, експертами Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, а у доктринальному забезпеченні процесів муніципально-правової модернізації, у тому числі й у місті Києві.

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, на які ми звертали увагу раніше.

На наш погляд, усі зазначені законопроектні ініціативи щодо удосконалення законодавчої регламентації столичного статусу міста Києва є актуальними, таким, що рефлексують на труднощі та протиріччя, які існують в організації та функціонуванні місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, а також динамічні процеси децентралізації та субсидіарності, які відбуваються в Україні. Концептуальний аналіз положень відповідних законопроектів дозволяє умовно згрупувати відповідні новації та пропозиції за певними критеріями та сферами конституційно-правових відносин у кілька блоків, найважливішими з яких є наступні:

1. новації та ініціативи в сфері адміністративно-територіального устрою, які у цілому полягають у можливостях Київської міської ради визначати перелік та межі районів в місті Києві;

2. новації та ініціативи в сфері місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади у частині щодо організаційного розділення виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації;

3. новації та ініціативи в сфері організації та здійснення місцевого самоврядування у частині діяльності районних у місті Києві рад та

їх виконавчих органів, порядку їх існування, розподілу компетенції між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами;

4. новації та ініціативи в сфері здійснення місцевого самоврядування у частині щодо визначення предмету статуту територіальної громади та суб'єктів, які мають право ініціювати його розробку або зміни до нього;

5. новації та ініціативи в сфері функціональної спрямованості діяльності виконавчої влади у місті Києві, насамперед, у частині щодо надання Київській міській державній адміністрації виняткових контрольних повноважень за органами місцевого самоврядування тощо.

У цілому визнаючи необхідність удосконалення законодавства, яким визначаються особливості та специфіка організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві та підтримуючи саму ідею прийняття нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», вважаємо за потрібне висловити низку застережень та критичних зауважень щодо відповідних законопроектних ініціатив (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019).

Основне зауваження загального концептуального характеру щодо усіх законопроектів полягає у тому, що згідно частини другої статті 140 **Конституції особливості здійснення** місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визнача-

ються окремими законами України. Насамперед слід звернути увагу на те, що Конституція чітко вказує, що предметом законодавчого регулювання законодавства про спеціальний статус міста Києва є саме **особливості здійснення місцевого самоврядування**, а не його організації. Так саме, згідно частини другої статті 118 Конституції України **особливості здійснення виконавчої влади** у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. У цьому аспекті **Конституція також чітко вказує на особливості здійснення виконавчої влади, а не її організації**.

Є сутнісні та змістові відмінності між поняттями «**здійснення**», яке, насамперед, характеризує телеологічні, праксеологічні, діяльнісні, динамічні аспекти статусу відповідних суб'єктів, які, за логікою відповідних конституційних правоположень пов'язані, насамперед, з особливостями здійснення столичних функцій та виключністю у ці процеси відповідних суб'єктів місцевого самоврядування та виконавчої влади, та «**організація**», яке має, насамперед, інституційне, інструментальне, здебільшого статичне навантаження.

Такий акцент конституцієдавця мабуть є не випадковим та є таким, який не повинен свавільно спотворюватися на рівні законодавчого регулювання. У сучасній доктрині конституційного та адміністративного права чітко визначено форми та методи співвідношення організаційних начал та функцій в механізмі публічної влади та управління [10; 11], зокрема, **доведено пріо-**

ритетність функцій щодо структури (організації). Саме функції детермінують особливості та режим організації, а не навпаки.

Тобто, у даному аспекті у всіх останніх проектах законів про столицю України – місто Київ закладено таку ж саме суперечливу як з точки зору теорії, так і практики конституційного правокористування концепцію, яка притаманна і чинному Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Основна суперечність полягає у намаганні законодавця **встановити залежність столичних функцій та особливості їх здійснення, від механізму (форми) організації місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві.**

У зв'язку з зазначеним, виходячи із загальних засад теорії систем [12] та принципів системності у місцевому самоврядуванні як «сукупності логічних, цілеспрямованих зв'язків усіх елементів системи місцевого самоврядування, її аксіологічних, гносеологічних та онтологічних, суб'єктних та об'єктних, інституційних, нормативних та функціональних, статичних та динамічних якостей, які синергетично об'єднані спільністю мети, завдань, принципів та функцій», а також доктринального розуміння феномену системи місцевого самоврядування як «організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування, що складається із територіальних громад, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сформованих демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реаліза-

ції завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення» [13, с. 12–13], вважаємо, що **питання щодо регламентації та, тим більше, встановлення системи місцевого самоврядування за іншими принципами та суб'єктним складом (законопроект реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019) взагалі не повинні бути предметом регулювання закону про столицю.**

Щодо новацій та ініціатив у сфері адміністративно-територіального устрою, які у цілому полягають у правомочностях Київської міської ради самостійно визначати перелік та межі районів в місті Києві, доцільно виходити з положень Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті» (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 від 13.07.2001, в якому офіційно розтлумачено, що під термінами «район», що використовується в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в частині першій статті 133, частині п'ятій статті 140, частині першій статті 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частині першій статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус

яких повинен визначатися законом. Згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах.

Тому закономірним є **питання щодо неможливості втручання держави в особі її органів 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**. Принаймні внесенню змін до профільного законодавства про столицю України – місто Київ у частині щодо його адміністративно-територіального устрою, насамперед статусу районів в місті, мають передувати відповідні зміни до Конституції України та прийняття спеціального закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Щодо організаційного розділення або поєднання виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації ми, у цілому **визначаючи суперечливість моделі організації публічної влади у місті Києві**, закладеній у чинній редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», зазначимо, що у процесі законопроектних робіт необхідно більш чітко визначити повноваження виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністра-

ції, їх обсяг, види тощо. Закладена у відповідних законопроектах про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» модель, скасовує або змінює сучасний порядок організації діяльності відповідних органів, взаємодії між ними, але, не вирішує усіх проблем функціонального характеру. Більш детальна регламентація відповідних положень на законодавчому рівні дозволить уникнути дублювання їх повноважень на практиці, а також забезпечить від конфліктів компетенційного характеру та правових колізій у майбутньому.

Щодо новацій та ініціатив в сфері обов'язковості або факультативності 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, слід звернути увагу, що Конституція України прямо **передбачає обов'язковість існування** лише сільських, селищних, міських, районних, обласних рад і **не передбачає імперативу в утворенні районних у місті рад**. Районні у містах ради утворюються у межах повноваження міських рад щодо 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 України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та

«район у місті» (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 від 13.07.2001 офіційно розтлумачено, що під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в частині п'ятій статті 140 Конституції України, в системному зв'язку з її статтями 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.

У цьому ж Рішенні Конституційного Суду України вказується, що так само необхідно розуміти поняття «організація управління районами в місті Києві», що вживається в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (статті 6, 7, 8, 9) є обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві.

Також у даному Рішенні Конституційного Суду України встановлено, що положення пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самовря-

дування в Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

Отже, **ідея безальтернативного способу управління районами у місті Києві шляхом утворення районних рад з одночасним посиленням контрольно-наглядових функцій виконавчої влади може спродукувати невинуватене втручання держави у справи місцевого самоврядування**, оскільки відповідальність за ефективну організацію вирішення питань місцевого значення у місті лежить на Київській міській раді, її виконавчих органах, Київському міському голові. Практика співпраці міських та районних у місті рад як у місті Києві, так і інших містах України, які мають районний поділ, переважно є вкрай конфліктною і суперечливою. У силу цього, у більшості великих міст районних у містах рад

майже не залишилося. Їх існування є скоріше винятком з усталеної практики, яка, втім, не суперечить законодавству.

Щодо новацій та ініціативи в сфері здійснення місцевого самоврядування у частині щодо визначення предмету статуту територіальної громади та суб'єктів, які мають право ініціювати його розробку або зміни до нього, зазначимо, що в усіх законопроектах (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019) закладена така саме хибна правова конструкція, як і в чинному Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ», згідно якої з «метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади міста Києва».

Акцент на тому, що Статут територіальної громади міста Києва має прийматися з метою **врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України** однозначно вказує, що положення спеціального закону про столицю є підставою для розробки цього статуту. Втім, питання щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування у місті Києві, як це однозначно зафіксовано у Конституції України (частина друга статті 140) визначаються окремим законом, що, по-суті, нівелює роль Статуту територіальної громади міста Києва як акту локальної самоорганізації, який приймається представницьким органом місцевого

самоврядування з **метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування** (стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Нарешті, особливо звернемо увагу на те, що **при прийнятті нового закону про статус столиці слід враховувати, що Україна є унітарною державою** (ст. 2 Конституції України) і відповідно на її території діє єдина система законодавства з однаковими правовими нормами, що поширюють свою дію на всю територію країни. З огляду на це **немає жодних підстав приймати закони, які передбачають особливе, відмінне від існуючого в країні правове регулювання певних сфер відносин** (фінансових, земельних, планування, аудиту та контролю) на окремих територіях. Проте, наприклад у законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019, який взято за основу та прийнято у першому читанні, містяться приписи, які встановлюють для Києва особливості правового регулювання у певних сферах суспільних відносин.

Так само не може бути підтримана ідея впровадження для депутатів Київської міської ради спеціального статусу, який істотно відрізняється від статусу депутатів місцевих рад, що встановлений Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [14]. Дискусійною є ідея впровадження на виборах Київського міського голови та депутатів Київської міської ради та районних у місті Києві рад

окремої виборчої системи та окремих правил організації виборчого процесу.

На наше переконання, **не слід допускати невинновданого втручання у спеціальне законодавче регулювання заради вирішення питань, які можна врегулювати іншими законами.** По-перше, у такій зміні має існувати об'єктивна потреба. По-друге, така зміна може мати місце лише тоді, коли існуючі нормативно-правові засоби не дозволяють розв'язати проблему, задля вирішення якої й пропонується внести зміни та доповнення до закону про столицю у частині щодо особливостей статусу депутатів Київської міської ради, їх виборів тощо. Натомість для реалізації пропонованих законопроектів реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 змін немає жодної з указаних передумов.

У силу цих та інших факторів механізм здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві залишається вкрай суперечливим та неефективним, а сучасні законодавчі ініціативи у сфері забезпечення реалізації статусу міста Києва не лише усувають існуючих прогалин та дефектів, а й породжують нові проблеми політичного, правового, соціально-економічного, функціонального та інституціонального характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості

Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

3. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

5. Рішення Київської міської ради «Про управління районами міста Києва» № 787/1651 від 23.07.2015 р. Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/560D71B7E895C411C2257EB20068993C?OpenDocument (Дата звернення 21.XI.2019).

6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143) від 13.09.2019, внесений *народними депутатами України* Ключком А. А., Корявченковим Ю. В., Стефанчуком Р. О. та ін. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66842 (Дата звернення 21.XI.2019).

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143-1) від 19.09.2019, внесений народними депутатами України Алексєєвим С. О., Гончаренком О. О., Саврасовим М. В. та ін. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66899 (Дата звернення 21.XI.2019).

8. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (ре-

еєстр. № 2143-2) від 24.09.2019, внесений народними депутатами України **Осадчуком А. П., Макаровим О. А., Рудиком К. О., Лозинським Р. М.** Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66940 (Дата звернення 21.XI.2019).

9. Проект Закону про місто Київ – столицю України (реєстр. № 2143-3) від 24.09.2019, внесений народними депутатами України Ткаченком О. В., Гуріним Д. О., Бондар Г. В. та ін. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939 (Дата звернення 21.XI.2019).

10. Аверьянов В. Б. Проблемы соотношения содержания деятельности и организационных структур аппарата советского государственного управления: дисс. на соискание учёной степени д-ра юрид. наук: специальность 12.00.02 – государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право. Киев, 1987. 380 с.

11. Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій: дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2018. 496 с.

12. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М.: «Мысль», 1978. 272 с.

13. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харків, 2013. 40 с.

14. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 лип-

ня 2002 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. Ст. 290.

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30. Art. 141 [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» : vid 21 travnia 1997 roku [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» from May 21, 1997]. (1997). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 24. Art. 170 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv» : vid 15 sichnya 1997 roku [Law of Ukraine «On the Capital of Ukraine – Hero City Kyiv» from January, 1997] (1999). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 11. Art. 79 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» : vid 9 kvitnia 1999 roku [Law of Ukraine «On Local State Administrations» from April 9, 1999]. (1999). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 20. Art. 190 [in Ukrainian].

5. Rishennia Kyivskoi miskoi rady «Pro upravlinnia raionamy mista Kyieva» № 787/1651 vid 23.07.2015 r. [Decision of the Kyiv City Council «On Management of the Districts of Kyiv» from June 23, 2015] (2015) *kmr.gov.ua* URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/560D71B7E895C411C2257EB20068993C?OpenDocument [in Ukrainian].

6. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv» (reiestr. № 2143) vid 13.09.2019 [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine «On the Capital of Ukraine – Hero City Kyiv» from September 13, 2019] (2019), vnesenyi narodnymy deputatamy Ukrainy Klochkom A. A., Koriavchenkovym Yu. V., Stefanchukom R. O. ta in. *rada.gov.ua* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66842 [in Ukrainian].

7. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv» (reiestr. № 2143-1) vid 19.09.2019, [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine «On the Capital of Ukraine – Hero City Kyiv» from September 19, 2019] (2019), vnesenyi narodnymy deputaty Ukrainy Aliksieievym S. O., Honcharenkom O. O., Savrasovym M. V. ta in. *rada.gov.ua*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66899 [in Ukrainian].

8. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv» (reiestr. № 2143-2) vid 24.09.2019, [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine «On the Capital of Ukraine – Hero City Kyiv» from September 24, 2019] (2019), vnesenyi narodnymy deputatamy Ukrainy Osadchukom A. P., Makarovym O. A., Rudykom K. O., Lozynskym R. M. *rada.gov.ua*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66940 [in Ukrainian].

9. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv» (reiestr. № 2143-3) vid 24.09.2019, [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine

«On the Capital of Ukraine – Hero City Kyiv» from September 24, 2019] (2019), vnesenyi narodnymy deputatamy Ukrainy Tkachenkom O. V., Hurinym D. O., Bondar H. V. ta in. *rada.gov.ua* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939 [in Ukrainian].

10. Aver'janov, V. B. (1987) Problemy sootnosheniya soderzhaniya dejatel'nosti i organizatsionnykh struktur apparata sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya [Problems of correlation of the content of activities and organizational structures of the apparatus of Soviet public administration]. Doctor's thesis. Kiev. [in Russian].

11. Shatilo, V. A. (2018) Konstytutsiinyi mekhanizm derzhavnoi vlady v Ukraini: problemy spivvidnoshennia orhanizatsiinykh struktur i funktsii [The constitutional mechanism of state power in Ukraine: problems of correlation of organizational structures and functions]. Doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].

12. Uemov, A. I. (1978) Sistemnyj podhod i obshhaja teoriya sistem [Systems approach and general theory of systems]. Moskva: «Mysl'». [in Russian].

13. Hrobova, V. P. (2013) Sistema mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii i praktyky [Local self-government in Ukraine: problems of theory and practice]: Extended abstract of Doctor's thesis. Kharkiv. [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrainy «Pro status deputativ mistsevyykh rad» vid 11 lipnya 1997 roku [Law of Ukraine «On the status of deputies of local councils» from 11 July, 2002] (2002). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 40. Art. 290 [in Ukrainian].