

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

На правах рукопису

ХОНДА Марина Петрівна

УДК 342.;342.5

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТА КИЄВА**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України

Київ – 2007

З М І С Т

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва	
1.1. Поняття та особливості конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва.....	12
1.2. Функції столиці України – міста Києва.....	55
Висновки до Розділу 1.....	85
РОЗДІЛ 2. Нормативно-правові основи статусу столиці України – міста Києва	
2.1. Конституційні-правові основи, що закріплюють статус міста Києва.....	87
2.2. Локальні нормативні акти, що регулюють суспільні відносини, пов’язані із реалізацією статусу столиці України – міста Києва.....	113
Висновки до Розділу 2.....	130
РОЗДІЛ 3. Система місцевого самоврядування у столиці України – місті Києві	
3.1. Територіальна громада міста Києва в системі місцевого самоврядування столиці.....	132
3.2. Київська міська рада в системі органів місцевого самоврядування столиці.....	144
3.3. Київський міський голова та особливості його правового статусу.....	157
3.4. Особливості здійснення виконавчої влади в місті Києві.....	168
Висновки до Розділу 3.....	179
ВИСНОВКИ	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	186

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Столиця незалежної України – місто Київ, відіграє провідну роль в усіх сферах суспільного життя. У порівнянні з іншими містами його правовий статус має чимало особливостей. Але цей статус не є достатньо нормативно визначеним і науково дослідженим. Саме цим і обумовлюється актуальність обраної теми даної дисертаційної роботи.

Особливість правового статусу столиці України – міста Києва обумовлена додатковими повноваженнями відповідних органів, у зв'язку з виконанням містом функцій, покладених на нього законодавством України.

Прийнятий на виконання Конституції України, Закон України “Про столицю України - місто-герой Київ”, недостатньо повно визначив спеціальний статус міста Києва, фрагментарно закріпив особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті, не в повній мірі врегулював порядок здійснення функцій столиці.

Практика реалізації Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, рішення, прийняті Конституційним Судом України, щодо застосування окремих норм цього Закону, свідчать про необхідність його удосконалення.

Крім 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.

В Україні конституційно-правовий статус столиці України не був предметом спеціального наукового дослідження. В загальних рисах досліджувалися лише особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві. Зважаючи на це, в дисертації зосереджено увагу на: обґрунтуванні поняття та структури конституційно-правового статусу міста Києва; системі столичних функцій міста Києва та їх класифікації; особливостях здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві; дослідженні системи гарантій реалізації функцій та повноважень відповідних органів і посадових осіб місцевого самоврядування й органів та посадових осіб виконавчої влади у місті Києві; відповідній нормативно-правовій базі; аналізі практичних проблем, що виникають під час виконання спеціального Закону про столицю.

Отже, актуальність дослідження теоретичних і практичних проблем конституційно-правового статусу столиці України міста – Києва зумовлена, з одного боку, необхідністю наукового обґрунтування особливого конституційно-правового статусу столиці, а з іншого – потребою удосконалення чинного законодавства України про столицю з урахуванням міжнародних стандартів місцевого самоврядування, зокрема Європейської

Хартії місцевого самоврядування та Європейської Хартії міст.

Сукупність зазначених факторів зумовила вибір даної теми дисертаційного дослідження.

Частково питання конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва знайшли відображення у працях вітчизняних науковців: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Р.К. Давидова, Б.М. Данилишина, І.В. Дробуш, І.Я. Зайця, В.М. Кампа, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, І.О. Кресіної, В.С. Куйбіди, Р.М. Молибоги, О.М. Невелєва, М.П. Орзіха, Є.В. Перегуди, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.Ф. Опришка, Ю.С. Шемшученка, В.М. Шкабаро та інших правознавців.

Аналізові певних аспектів правового регулювання місцевого самоврядування у містах із столичним статусом, присвячені наукові розробки таких російських вчених, як: І.В. Бабічева, М.С. Бондаря, В.І. Васильєва, І.В. Видріна, В.В. Єремяна, А.Р. Єрьоміна, Ю.Д. Казанчева, А.В. Корнєва, А.М. Костюкова, М.О. Краснова, О.О. Кутафіна, В.С. Мокрого, Л.О. Нудненко, М.В. Постового, В.В. Таболіна, В.І. Фадєєва, О.І. Черкасова, К.С. Шугриної та ін.

Останнім часом навколо проблеми конституційно-правового статусу столиці України - міста Києва точаться гострі дискусії не тільки у колі науковців, а й практиків. Внесено чимало пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення цього статусу. Це також свідчить про доцільність комплексного аналізу конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, обґрунтування наукових пропозицій у цій сфері, що має особливе значення в умовах конституційної реформи в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження проводилося як складова частина тематики досліджень відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України з теми „Теоретичні проблеми реалізації нової Конституції України” (номер державної реєстрації 0196U012890).

Мета і завдання дослідження. Основна мета дисертаційного дослідження полягає в аналізі теоретичних засад правового статусу столиці України – міста Києва, практики реалізації чинного законодавства у цій сфері, а також в обґрунтуванні пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яким регулюється правовий статус столиці України та підвищення ефективності його застосування.

У контексті цієї мети вирішуються наступні завдання:

сформулювати поняття конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва;

визначити місце столиці України – міста Києва у конституційному механізмі Української держави;

проаналізувати основні елементи конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, що відрізняють його від конституційно-правового статусу інших міст;

проаналізувати систему функцій столиці України – міста Києва і здійснити їхню класифікацію;

визначити основні гарантії реалізації функцій столиці України – міста Києва;

проаналізувати нормативно-правову основу статусу столиці України – міста Києва;

дослідити систему органів місцевого самоврядування у столиці України – місті Києві;

встановити суперечності та прогалини в чинному законодавстві, про правовий статус столиці України – міста Києва, внести пропозиції щодо удосконалення цього законодавства і практики його застосування.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі реалізації містом Києвом його конституційно-правового статусу як столиці України.

Предметом дисертаційного дослідження є конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та конкретно-наукових методів пізнання.

Метод філософської діалектики дозволив розглянути столицю України – місто Київ як територіально-просторові межі функціонування територіальної громади міста Києва, яка має право самостійно вирішувати питання місцевого та державного значення. Використання історичного методу дало змогу з'ясувати еволюцію правового статусу столиці України та виявити причинно-наслідковий зв'язок між його історичним розвитком і сьогоденним статусом. Застосування системно-функціонального методу надало можливість простежити взаємодію української держави і столиці як комплексного явища, визначити поняття столиці – міста Києва, виявити його місце в системі адміністративно-територіального устрою держави, показати відмінності столиці від інших адміністративно-територіальних одиниць, та інше.

Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва, розглядається також з урахуванням формально-юридичного методу і методу порівняльного правознавства. Зокрема, застосування формально-юридичного методу надало можливість з'ясувати зміст нормативного матеріалу, який вивчався й аналізувався у процесі дисертаційного дослідження. Метод порівняльного правознавства був використаний під час проведення аналізу нормативно-правової бази зарубіжних країн щодо їх столиць (Москва, Париж, Рига, Лондон, Будапешт), надав можливість розглянути досвід цих держав у визначенні правового статусу міст, насамперед статусу столиць, дав змогу дійти висновків та внести пропозиції стосовно вдосконалення чинного законодавства про місцеве самоврядування та законодавства, що визначає спеціальний статус столиці.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що запропонована дисертація є першим в Україні монографічним комплексним дослідженням, яке присвячене теоретичним і практичним проблемам

конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва.

В результаті проведеного дослідження автором сформульовані теоретичні положення, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції, а саме:

запропоновано авторське визначення поняття столиці України – міста Києва як міста, яке, відповідно до Конституції України, наділене спеціальним статусом столиці України, є її політичним та адміністративним центром, прирівняним, за значенням, до символу незалежної держави, наділене додатковими функціями, що зумовлює додаткові повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

розроблена авторська концепція конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, у контексті якої, під конституційно-правовим статусом столиці України – міста Києва, розуміється конституційно закріплена система структуроутворюючих елементів, що дають можливість визначати правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування і виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення;

обґрунтовано висновок, згідно з яким, конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва, може реалізуватися виключно в результаті конституційно-правових відносин, що виникають між містом Києвом і державою, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та органами і посадовими особами державної влади, міжнародних зв'язків між українською державою та світовим співтовариством;

доведено, що функції столиці України – міста Києва, це основні напрями та види діяльності територіальної громади міста Києва, органів місцевого самоврядування й органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та Законами України, обумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з огляду на внутрішні й зовнішні завдання держави, в яких відображаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Києва як столиці України;

доведено, що столиця України – місто Київ є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин, здійснює як властиві всім містам функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну так і специфічні столичні функції, що зумовлені статусом міста Києва, як столиці України, які розширюють та доповнюють каталог загальних функцій міста у політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах міського життя;

обґрунтовано необхідність визначення на законодавчому рівні чіткого переліку функцій столиці України – міста Києва, виконання яких має фінансуватися з Державного Бюджету України, та запропоновано визначати обсяги їх фінансування в окремих угодах між Київською міською радою і Кабінетом Міністрів України;

сформульовано висновки і пропозиції щодо необхідності прийняття нової редакції Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ”, який має містити наступні 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, що пов'язані із 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 та систему їх функцій і повноважень; порядок організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів і посадових осіб виконавчої влади у районах міста Києва, форми їхньої взаємодії з Київською міською радою та її виконавчим органом, а також Київським міським головою;

запропонована авторська класифікація локальних правових актів у місті Києві, в основу якої покладені наступні критерії: залежно від виду представницького органу - на акти міської влади та акти районної влади; за підставами прийняття - на акти, які прийняті на підставі нормативно-правових актів, в межах повноважень наданих законом та акти політичного характеру, які відображають ставлення міської влади до подій в державі та чинного законодавства, як правило містять норму про обов'язкове їх опублікування в засобах масової інформації, але не впливають на життєдіяльність територіальної громади міста Києва; залежно від завдань, які висвітлюються - на акти, що приймають на підставі виконання столичних функцій, передбачених Законом України "Про столицю України – місто-герой Київ" та акти, що приймаються на підставі повноважень, передбачених чинним законодавством, що регулює питання місцевого самоврядування;

запропонована авторська класифікація рішень Київської міської ради за змістом правовідносин - на процедурні, організаційні, на виконання повноважень наданих законодавством; за дією на коло суб'єктів - на загальні, спеціальні, виняткові; за сферою правового регулювання - на економічні, соціальні, майнові, земельні, екологічні, освітні, культурні, тощо; за видом повноважень - на загальні та спеціальні; за підставами прийняття - на рішення, прийняті на підставі законодавства та політичні рішення;

визначено, що правовий статус Київського міського голови обумовлюється сукупністю повноважень, визначених Законами України "Про столицю України – місто-герой Київ", "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", які реалізуються на підставі конституційних норм, що визначають особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у місті Києві. Водночас правовий статус Київського міського голови нерозривно пов'язаний із правовим статусом виконавчого органу Київської міської ради – Київської міської державної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дисертації можуть бути використані у процесі подальших досліджень загальнотеоретичних проблем адміністративно-територіального устрою України, процесів становлення та функціонування столиці України – міста Києва. Теоретичні висновки і концептуальні підходи можуть застосовуватися в законотворчій роботі Верховної Ради України, правотворчій роботі органів місцевого самоврядування.

Основні положення та висновки дисертації можуть використовуватися в навчальному процесі, зокрема при викладанні конституційного права України, адміністративного права України, конституційного права зарубіжних країн, теорії держави і права, відповідних спецкурсів тощо, а також у подальших наукових дослідженнях конституційно-правових проблем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження оприлюднені у доповідях на всеукраїнських конференціях, зокрема “Молодь у юридичній науці” (м. Хмельницький, жовтень 2005 р.; тези опубліковано), “Правові та фінансові механізми муніципального управління” (м. Київ, лютий 2007 р.; тези опубліковано).

Основні положення дисертаційного дослідження знайшли відображення у п’яти наукових публікаціях (фахові видання).

Структура дисертаційної роботи визначена метою й завданням дослідження. Вона складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. **Загальний обсяг дисертації** – 214 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 29 сторінок (всього – 275 джерел).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТА КИЄВА

1.1. Поняття та особливості конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва

Складність та особливості організації державної влади і місцевого самоврядування у місті Києві, визначення його місця та ролі у системі адміністративно-територіального устрою та конституційному механізмі держави зумовлені, насамперед, багатофункціональним характером його діяльності та статусу. Київ понад тисячоліття утверджується як столичне місто одночасно, виконуючи такі складні функції, як столиця України, місто загальнодержавного значення, місто-мегаполіс, як велике місто та велика міська агломерація, вид міського поселення – населений пункт, в якому має бути сформовано систему та структуру міського управління тощо.

Ця об'єктивна реальність знайшла своє відображення та закріплення у правовому статусі міста Києва, особливостях інституціоналізації органів і посадових осіб місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті. Водночас кожна з перелічених характеристик Києва впливає на правовий статус цього міста, визначає особливості організації та діяльності його публічно-владних структур.

Варто зазначити, що як на законодавчому рівні, так і в юридичній літературі відсутнє визначення поняття столиці України – міста Києва та його конституційно-правового статусу. На нашу думку, це зумовлює наявність різних підходів до ролі й значення столиці України - міста Києва, у системі адміністративно-територіального устрою та в конституційному механізмі держави. Як наслідок, відсутній чіткий законодавчий підхід до організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в столиці. Особливого значення це питання набуває на сьогодні, а саме: при проведенні адміністративно-територіальної та конституційно-правової реформ, впровадженні в життя принципів народовладдя, субсидіарності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування та ін.

Деякі українські вчені приділили певну увагу як загальним проблемам адміністративно-територіального устрою [250; 74; 10], так і таким адміністративно-територіальним одиницям, як область, район, місто [39; 70; 253; 49; 256; 38; 252; 266], висвітлюючи їх конституційно-правовий статус, місце у системі адміністративно-територіального устрою України, взаємовідносини з державою. Водночас питання щодо політико-правової природи столиці України, системи управління у столичному місті тощо, то загалом проблема конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, є майже недослідженою. Більшість наукових праць відносно столиці мають загальний характер, переважно їхніми авторами є економісти,

політологи та інші, вони, практично, не відображають конституційно-правових аспектів статусу Києва, його природу, як столиці України та міста із спеціальним статусом.

На нашу думку, визначенню конституційно-правового статусу столиці України повинна передувати понятійна характеристика “міста” та “столиці України – міста Києва”.

Наприклад, кардинальні геополітичні, правові, економічні, соціальні, культурні зміни, які відбулися після проголошення незалежності України, трансформація політичної, економічної, соціальної, правової та інших систем української держави та суспільства, визнання місцевого самоврядування та долучення України до європейських стандартів муніципальної демократії тощо, призвело до того, що зникли одні та з’явилися нові органи державної влади, а також принципи їх організації та діяльності. Так, у минулому залишилися принципи однопартійності, демократичного централізму. На зміну їм прийшли принципи політичного й ідеологічного плюралізму, визнання та гарантування місцевого самоврядування, поділу влади тощо. Стали історичним минулим атрибути та символи України як союзної республіки у складі радянської держави (гімн, прапор, герб УРСР). У минулому залишився й символічний статус Києва як столиці союзної республіки. Натепер місто Київ набуло статусу столиці суверенної держави, її політичного, адміністративного, культурного, наукового центру. Це надає Києву всіх властивостей об’єкта системного дослідження.

Передусім проаналізуємо поняття “місто”. Для прикладу, енциклопедичні словники трактують поняття “місто” як “крупний населений пункт, адміністративний, торговий, промисловий і культурний центр” [266, с. 114] “який віднесений згідно законодавства до категорії міст і який має значну порівняно з сільським поселенням чисельність населення, що переважно зайнято поза сільським господарством [234, с. 326].

Загалом, кожному містові притаманні власні специфічні риси, які поділяють за чотирма критеріями: демографічним, функціональним, просторовим і соціологічним. Ці критерії відіграють вирішальну роль при наданні містам прав щодо самостійного вирішення питань місцевого значення. Під демографічним критерієм, який є основним і має вирішальне значення для надання зазначених прав, розуміють відповідну кількість населення міста. Функціональний критерій включає в себе диференційовану структуру функцій переважно не аграрної діяльності. Просторовий критерій характеризує місто відповідно до щільності заселення міста, форми і структури упорядкування території, компактності забудови. За допомогою соціологічного критерію визначається специфічний спосіб життя населення міста [269, с. 116].

Не можна не погодитися з думкою деяких правознавців, котрі виділяють ще одну рису міста – за юридичним критерієм, згідно з якого місто характеризується як суб’єкт у політико-адміністративному поділі країни [231, с. 395]. За своїм значенням у системі адміністративно-територіального устрою України міста поділяються на міста загальнодержавного значення (місто Київ і Севастополь) та міста обласного, республіканського й районного значення.

Така класифікація міст є умовною, оскільки сьогодні, де-факто, такий поділ наявний, а, де-юре, на законодавчому рівні його не закріплено, тобто не існує ні конституційної, ні правової основи для такого поділу. У Проектах Законів України “Про адміністративно-територіальний устрій України” застосовується термін “міста районного, обласного та республіканського значення” [98; 99; 100], а в Положенні “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” – “міста районного, обласного та республіканського підпорядкування” [178, ст. 179].

На нашу думку, слушно зазначає В.С. Куйбіда, що термін “підпорядкування” був доречним за часів радянської командно-адміністративної системи, а за сучасних умов, правильним буде використання терміну “значення”, оскільки вживання цього терміна вказує на утвердження нового мислення стосовно формування управлінських відносин на рівні “держава – місто” [71, с. 130-131]. Також такий підхід більшою мірою відокремлює взаємовідносини у сфері місцевого самоврядування, яке несумісне з будь-яким підпорядкуванням і здійснюється, відповідно до принципу правової, організаційної й економічної самостійності.

Місто можна розглядати і як населений пункт, і як адміністративно-територіальну одиницю. Щодо питання про населений пункт, як адміністративно-територіальну одиницю, то М.І. Корнієнко зазначає, що це питання є досить дискусійним. Адже, населений пункт – це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Водночас не кожен населений пункт є адміністративно-територіальною одиницею, тобто частиною території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування [62, с. 605]. Одночасно місто, як населений пункт, що законодавцем віднесений до такої категорії, завжди є адміністративно-територіальною одиницею. Тож варто розрізняти поняття місто як населений пункт і міста, як адміністративно-територіальну одиницю.

Наведемо деякі позиції стосовно визначення поняття “міста”.

Так, на думку російського вченого О.В. Томілова, місто, як об’єкт соціального управління, зокрема правового регулювання, є складною соціально-економічною системою, сукупність різних за суттю діяльності та правовим статусом, але органічно взаємопов’язаних структур, які управляються різними суб’єктами. Незалежно від власного статусу в адміністративно-територіальній структурі країни (районний, обласний, крайовий, республіканський центри), місто є її невід’ємною складовою частиною, та в його межах перетинаються повноваження та інтереси державних структур, органів влади міста і муніципальних органів. Вказані взаємодії змістовно проявляються в наступних аспектах: 1) у місті функціонують органи та інші структури державної влади, 2) місто є зосередженням органів влади та організацій конкретного суб’єкта Федерації, існуючих на даній території підприємств, установ та громадських об’єднань. Ці обставини, за О.В. Томіловим, надають місту, як адміністративно

-територіальній одиниці, політичні риси та ознаки суб'єкта права [255, с. 3].

Вітчизняна дослідниця О.В. Шпачук виходить з розуміння поняття “міста” як багаторівневої поліструктурної соціально-економічної системи управління процесами міського господарства [270, с. 50-52; 271, с. 50-53].

Український економіст Г.І. Онищук вважає, що місто – це самостійна, юридично-оформлена, складна динамічна територіальна і соціальна система, де відтворюються економічні, соціальні, політичні, демографічні, етнічні, екологічні, містобудівні та інші відносини. Це система з особливостями свого формування, розвитку і функціонування, різноманітними зв'язками з зовнішнім середовищем, з регіональною економікою в першу чергу [89, с. 6].

Вітчизняний учений-правознавець В.М. Шкабаро вважає, що під містом слід розуміти “...населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення. Крім того, місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [265, с.14].

Загалом сприймаючи останній підхід стосовно визначення категорії “місто” вважаємо, що сформульовані у ньому ознаки міста є характерними й для міста Києва, як столиці України, її історичного, політичного, адміністративного, наукового і культурного центру. Тому столицю, як і будь-яке місто варто розглядати, як:

- цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально (переважно за несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто розташовується на території, межі якого можна визначити), юридично (відповідно до адміністративно-територіального устрою країни);

- місто, як система, може бути розчленоване на елементи, властивості і функції яких визначаються їх місцем у рамках цієї системи, причому властивості останньої не можуть бути визначені повністю без врахування хоча б деяких властивостей і функцій її елементів;

- у системі внутрішньої організації життєдіяльності міста діють управляючі механізми, що забезпечують цілеспрямованість й узгодженість елементів, і тим самим функціонування його як цілого;

- елементи структури міста знаходяться під впливом системи більш високого рівня: економічна і соціальна політика, демографічна ситуація в країні суттєво впливають на умови функціонування і розвиток міста [231, с. 395].

Водночас, усі названі підходи щодо дослідження будь-якого міста, є більш складними при дослідженні міста Києва як столиці держави. З одного боку елементи структури міста знаходяться під найбільш високим, порівняно з

іншими містами, впливом систем більш високого рівня. Економічна, соціальна, демографічна, політична та інші ситуації в державі насамперед впливають на суспільні правовідносини, що в ній існують, тому властивості і функції елементів столиці, як правило, є нетиповими для більшості інших міст, більш складними структурно та історично.

Особливою характерною ознакою міста Києва, як адміністративно-територіальної одиниці, є те, що в межах його території обов'язково діють інші адміністративно-територіальні одиниці – райони в місті.

Щоби виявити особливості та характерні риси правового статусу міста Києва, надати визначення поняття “столиця України – місто Київ” відокремимо загальне та особливе.

Передовсім, розвиток і утвердження міста Києва, як столиці незалежної держави, - це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес. Відігравши надзвичайно важливу роль у процесі українського державотворення, місто Київ здавна закріпив за собою статус головного міста держави.

Таке правове положення у державі та суспільстві, конституційному механізмі організації влади виникає не відразу, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов.

Історії міста Києва присвячена велика кількість фундаментальних наукових праць та досліджень [43; 21; 73; 35; 16; 226; 229], тому з метою виявлення особливих характерних рис столиці України – міста Києва, зупинимось на основних чинниках, що були передумовою закріплення за містом Києвом статусу столиці в Конституції України.

Першу згадку про місто Київ, як центр Давньоруської держави, віднаходимо у найдавнішому руському літописі “Повісті временних літ”, згідно з яким князь Олег урочисто проголосив Київ “матір'ю міст руських” [66, с. 131].

З історичних джерел вбачаємо, що на початку формування державності у східних слов'ян, місто Київ було центром об'єднання, що підтверджує його політико-економічне значення на той час. На нашу думку, цей період заклав для політичного майбутнього Києва міцні основи, адже Київ органічно став центром нової держави і зберігав цей статус протягом багатьох століть.

Більшість істориків погоджуються з думкою про те, що введення у 988 р. християнства заклало підвалини історичного, політичного, культурного майбутнього не лише для Києва, а і для майбутнього України загалом, оскільки Київська Русь назавжди стала пов'язаною із християнським заходом, а не з мусульманським сходом.

Навіть у період удільної роздробленості Київської Русі Київ залишався політичним центром держави, місцем розміщення резиденції митрополита та церковним центром усіх давньоруських земель, головним організатором руських сил на боротьбу з половецькою загрозою. Київська земля, що була давнім політичним і територіальним центром Русі, на відміну від інших земель, не перетворилася у спадкову вотчину князівської династії, а вважалася великокнязівським доменом, тобто була власністю великокнязівського київського столу і навіть загальнодинастичною спадщиною усього

давньоруського князівського роду [42, с. 130].

За часів Галицько-Волинського князівства, втративши свою роль столичного міста, Київ від литовських князів одержав уставну грамоту на магдебурзьке право. У ній згадується аналогічного змісту грамота князя Вітовта, що дає підстави вважати за можливе існування магдебурзького права в Києві ще на початку XV ст. [234, с. 38]. Перебуваючи під владою Литви, литовські князі здійснювали політику співпраці з місцевими князями і боярами, а також заможним міщанством підтверджуючи їх права і вольності. Так, Уставна грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам 1494 р. визначала, що: "...жалуємо усім міщанам київським і усьому панству по-давньому, як було за великого князя Вітовта: бо ми нікому не велимо новини водити, а старини рушити...", тобто не чіпаємо київських вольностей та прав самоврядування [260, с. 43]. Надалі низка грамот стосувався привілеїв для жителів міста Києва, такі наприклад, як "Жалувана грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам, про звільнення їх від оплати мита 1497, червня 4", "Уставна великокняжа грамота Київському війську і міщанам, про воєводські прибутки 1499 р. травня 14", "Уставна підтверджувальна грамота жителям київської землі, 1507, грудня 8", "Жалувана грамота польського короля Сигізмунда Августа місту Києву 1545, квітня 15" тощо. Це підтверджує, що і Литва і Польща, які не відокремлювали місто Київ як центр держав, ставилися до його населення і до міста в цілому не лише з повагою, а і розуміли його політичне значення на території українських земель.

З наданням магдебурзького права в Києві утворилася міська юрисдикція. Основними функціями та напрямками діяльності Київського магістрату були: репрезентація інтересів міщан поза містом, прийняття до міського права, судочинство на основі норм магдебурзького права, контроль за торговельним і промисловим життям у місті, затвердження цехових статутів та регулювання відносин між цеховими організаціями магістратського та воєводського підпорядкування. Магістрат, як адміністративний орган, відповідав за фінансову політику в місті: забезпечував доходи міської скарбниці, контролював видатки, здійснював розподіл серед міщан загальнодержавних податків. З огляду на прикордонне розташування Києва, однією з головних функцій міського уряду була організація і забезпечення його оборони. До інших напрямів його діяльності слід віднести контроль за дотриманням порядку і благоустроєм міста та благочинну діяльність.

Потрібно зазначити, що за часів перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського в Києві існувала практика надання великим князем привілеїв на вйтівство, як правило, в нагороду за військову службу. Пізніше, з отриманням київською міською громадою привілею на вільне обрання чотирьох кандидатур на вйтівську посаду із подальшим затвердженням одного з них на цій посаді королем (28.05.1570 р.), уряд вйта став виборним і довічним. На цю посаду обирали, як правило, досвідчених у міському управлінні осіб, які пройшли шлях від лавника або радці до "рочного" бурмистра, і були, зокрема, досить заможними людьми. Забезпечення вйтівської посади в Києві доходними статтями і прибутками було подібним до

інших королівських міст Речі Посполитої. Війтівський уряд у Києві не був предметом купівлі-продажу, передачі у спадок, як це мало місце у більшості міст держави. У Києві з кінця XVI ст., цей уряд був пожиттєвим, але у разі масового невдоволення міської громади, недієздатності вїйта або через зовнішні фактори, траплялися поодинокі випадки відсторонення вїйта від посади. Як свідчать сучасні дослідження, вїйтівська посада в Києві значно відрізнялася від аналогічних урядів інших міст держави. Влада і позиції вїйта у місті були досить міцними [17, с. 6].

Іншою важливою офіційною згадкою, що була підґрунтям для закріплення за містом Києвом статусу столиці, є ст. 13 Конституції Пилипа Орлика, згідно з якою "...столичне місто Київ та інші українські городи з маєстратами своїми в усіх правах та привілеях наданих, щоб були заховані непорушно, повагою сього акта елекційного постановляється і доручається підтвердження їх свого часу гетьманській владі" [257, с. 127].

Конституція Пилипа Орлика 1710 року не визначала окремого правового положення міста Києва, а навпаки, як вбачається із ст. 13 цієї Конституції, прирівнювала місто до інших "городів" в збереженні наданих прав. Та власне факт визначення Києва, як "столичного міста", підтверджує його статус центру Гетьманської держави у той період та доводить, що місто Київ розглядалось єдиним містом, що може бути столицею незалежної України.

Лише зрідка в історичних джерелах закріплюється за містом Києвом статус столиці держави, політичного і адміністративного центру держави. Це доводить той факт, що протягом тисячоліть, починаючи від Київської Русі до утворення УРСР, питання про те, яке місто має бути головним містом держави не виникало, таке місто визначалось історією, посідало певне місце у системі адміністративно-територіальної організації держави.

Разом з тим, з кінця 1919 р. до середини 1934 р. роль столичного міста перейшла до Харкова. Внаслідок революції 1917 р., в Україні починається національно-визвольна боротьба, головним осередком якої стає Київ. Проголошення Центральною Радою Української Народної Республіки зробила актуальним питання про її столицю. Столичний статус, Київ дістав без обговорень і суперечок. Так само у січні 1919 р. було розв'язане питання про Київ як столицю соборної України, утвореної шляхом возз'єднання УНР і ЗУНР. Офіційних заяв або постанов про перенесення столиці з Києва до Харкова не було. Проте в Харкові розміщувалися радянські і компартійні центри УРСР. Скоріш за все Москва не хотіла розміщувати свої центральні органи влади в місті, де був високий рівень національно-визвольного руху. Перенесення столиці, з Харкова у Київ, відбулося в зовсім іншій політичній ситуації, коли державна партія позбулася будь-яких політичних суперників. На XII з'їзд КП(б)У, у січні 1934 р., було прийнято резолюцію "Про перенесення столиці Української Соціалістичної Радянської Республіки у місто Київ" [52].

Від 1934 р. Київ – столиця Української РСР у складі СРСР. У Конституції УСРР від 20 квітня 1978 р. зазначено, що столицею України є місто Київ, який поряд з містом Севастополем є містом республіканського підпорядкування в Українській РСР [60, с. 319].

З проголошенням незалежності України в Конституції України за містом Києвом закріплено статус столиці, що було наслідком історичного розвитку і утвердження міста у цьому статусі.

На нашу думку, історичні передумови виникнення та розвитку Києва, існування на його території магдебурзького права, соціальні, економічні, географічні, політичні умови його сучасного розвитку формують та впливають на його правове положення в державі та у світі. Одночасно історія та сучасність становлять єдність. Історія є передумовою для сучасного правового положення міста. Елементи ж сучасності (економічні, політичні, соціальні тощо) є динамічними, такими що постійно розвиваються, впливають одне на одного і є відмінними від інших міст держави.

Окрім того, при виявленні особливих та характерних рис правового статусу міста Києва, звернемо також увагу на те, що на сьогодні місто Київ є найбільшим містом в Україні за кількістю населення, що дозволяє визначити його як мегаполіс – велике місто. За сучасних умов цей термін іноді вживається для визначення великих міських агломерацій. На жаль, в юридичній літературі ще й досі не сформувався однозначного визначення поняття “мегаполіс” (як і таких понять, як “місто”, “столиця”, “населений пункт”), яке варто розглядати й як форму розселення людей у зв’язку із збільшенням міст, як ареал перетворення оточуючого середовища тощо.

На думку Л.М. Корецького, “мегаполіс” - це велике місто, група агломерацій населених пунктів. У мегаполісах на основі територіальної концентрації населення стихійно формуються високоурбанізовані зони як форми міського розселення [61, с. 424]. Ф.М. Листенгурт виділяв основні характерні риси мегаполісу такі як, лінійний характер забудови, загальна поліцентрична структура, обумовлена взаємодією відносно близько розміщених один до одного великих міст, порушення екологічної рівноваги між діяльністю людини і природним середовищем [76, с. 550]. Зазначені характерні риси мегаполісу були поширені за радянських часів, а формування міст-мегаполісів вважалося притаманним виключно капіталістичним країнам.

На думку експертів Науково-дослідного інституту соціально-економічних проблем міста, місто Київ є мегаполісом зі всіма властивими йому особливостями, а саме: великою кількістю населення, що мешкає; високою цілодобовою міграцією населення; місто є найактивнішою внутрішньополітичною ареною; наявністю засобів життєзабезпечення державного значення; наявністю ліній електропередач і трубопроводів стратегічного значення; великою кількістю державної власності; значною кількістю посольств та представництв [85, с. 11].

На нашу думку, останніми роками міста-мегаполіси набувають усе нових рис у сучасному світі. Характерним процесом виникнення таких міст є і для України. Відбувається бурхливе зростання великих індустріальних центрів та інтегрування їх з наближеними до них ареалами, що значно ускладнює процес управління містом та ведення міського господарства. В результаті цього, як об’єктивна реальність на складні політико-територіальні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші процеси, послаблюється вплив центральних

функцій та структур, стають більш аморфними зв'язки між різними складовими міста. Адже мегаполіс – складна, багаторівнева й багатофункціональна система, яка включає політичну та територіальну організацію, економічну структуру, соціальну основу – міське співтовариство, частину загальної економічної системи тощо.

Так, основними позиціями, які визначають особливості мегаполісу Києва є територія, населення, економіка, фінанси. Існуюча ситуація, яка пов'язана з особливостями статусу міста-мегаполіса Києва, безумовно, не може не впливати, а й у певних випадках і визначати особливості організації й діяльності владних структур міста, у тому числі й у визначені ролі і місця міських органів влади, адміністративно-територіального устрою та ін. Тому, зазначимо, що нормативно-правове регулювання статусу міста Києва, особливостей здійснення в ньому виконавчої влади, включає у себе й ті особливості, які притаманні цьому місту-мегаполісу, який одночасно є особливим елементом адміністративно-територіального устрою України, її конституційного ладу та механізму держави, наділений спеціальним статусом як столиця України.

Маючи багатофункціональний характер, внаслідок свого столичного статусу, місто Київ посідає окреме місце у системі адміністративно-територіального устрою України.

Загальновідомим є той факт, що територіальна організація держави є первинною для адміністративно-територіального устрою. Як зазначив І.Я. Заяць, територіальна організація – складний комплекс заходів, що визначаються пріоритетними напрямками внутрішньої загальнодержавної політики по забезпеченню ефективного функціонування місцевих органів публічної влади; захисту конституційних прав та інтересів територіальних громад [40, с. 3].

Так, місто Київ має чітко визначену територію. Відповідно до “Генерального плану розвитку міста Києва до 2020 року”, площа міста, в адміністративних межах, дорівнює 8355 га, а у результаті проведення адміністративно-територіальної реформи у 2001 р., поділяється на десять адміністративних районів [133, с. 4].

Сучасні межі столиці сформувалися у 1988 р., після того як до міста були включені села Пирогів, Чапаєвка, Микільська Борщагівка, Жуляни, Троєщина, селище Дніпровського пароплавства (о. Жуківка), Феофанія, дачні поселення в урочищі Конча-Заспа, селища міського типу Біличі, Бортничі, частина лісів Хотівського та Трипільського лісництв [244, с. 5].

Маючи значну територію, котра в декілька разів перевищує територію інших міст, згідно з ч.1 ст. 133 Конституції України, місто Київ поряд з іншими містами держави входить до системи адміністративно-територіального устрою України, що передбачає функціонування на його території органів державної влади та органів місцевого самоврядування [59].

Адміністративно-територіальний поділ України, закріплений у ст. 133 Конституції України, здійснений за принципом території і населення, принципом рівності більшості адміністративно-територіальних одиниць. Проте,

тільки міста Київ та Севастополь і Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальними одиницями з особливим статусом.

Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” передбачає внесення змін до зазначеної статті Конституції України [177]. Змінилася як форма, так і зміст вказаної конституційної норми, а саме передбачається, що адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області; міста Київ і Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).

Розвиваючи положення зазначеного законопроекту, проект Закону України “Про територіальний устрій України”, визначає адміністративно-територіальну одиницю “...як цілісну частину території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [215].

Разом з тим, діюча конституційна норма щодо спеціального статусу міста Києва, який визначається виключно законом України, залишається в законопроекті про внесення змін до Конституції України.

Таким чином, можна стверджувати про те, що новий концептуальний підхід щодо реформування адміністративно-територіального устрою України, не впливає і не змінює статусу міста Києва як адміністративно-територіальної одиниці.

Беручи до уваги вище наведене, можна з упевненістю стверджувати, що місто Київ є особливою одиницею адміністративно-територіального устрою України. Відповідне положення столиці визнано Конституцією України та враховуючи, що відповідно до ст. 20 Конституції України, столицею України є місто Київ, то навряд чи може бути змінене у майбутньому. Це зумовлено тим, що дана конституційна норма розташована у першому розділі Конституції, яким визначаються основи конституційного ладу.

Варто зазначити, що столиці держав, які є федераціями, як правило, поєднують статус суб'єкта федерації та місцевого самоврядування (наприклад, Берлін, Бремен, Гамбург, Москва, Мехіко, Відень). Тобто, при більш складній формі державного устрою, столиці є особливими суб'єктами федерації. Вважаємо, що столиця будь-якої держави, в тому числі і місто Київ, з огляду на її роль та місце в механізмі конкретної держави, “приречена” на особливе місце в адміністративно-територіальному устрої держави.

Водночас, істотними передумовами правильного функціонування і розвитку міста є відповідне управління містом і вплив на його розвиток, а також розпорядження фінансовими та матеріальними цінностями, необхідними для забезпечення конкретних потреб, пов'язаних з розвитком міста. Для міста Києва його управління обтяжене статусом столиці, що передбачає додаткові повноваження органів місцевого самоврядування і законодавством, хоча і декларативно, але фінансово гарантуються державою. Все це дає підстави вести мову про особливу адміністративно-територіальну одиницю – місто Київ, що знаходить відповідне відображення в Конституції України.

На виконання Конституції України у спеціальному Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ” [208], визначено особливий статус міста, закріплено особливість здійснення на її території виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тобто, як адміністративно-територіальна одиниця місто Київ є просторовою основою для діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 7 цього Закону, система місцевого самоврядування в місті Києві майже ідентична з системою місцевого самоврядування України, передбаченою Законом України ”Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 5): включає в себе територіальну громаду, міську раду, міського голову, виконавчий орган міської ради, органи самоорганізації населення [161].

Однак, звертає на увагу той факт, що система місцевого самоврядування столиці побудована законодавцем так, що первинним її суб’єктом, де-факто, є Київський міський голова. Додаткові повноваження Київського міського голови, визначені законом про столицю, виводять цю посаду на рівень загальнодержавних та міжнародних відносин, надають можливість впливати на політику державних органів. Така посада, як Київський міський голова, на нашу думку, в системі місцевого самоврядування столичного міста, є політично важливою, він є гарантом здійснення містом Києвом столичних функцій.

Особливості організації та діяльності на території міста Києва органів місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади, обумовлені специфікою цієї адміністративно-територіальної одиниці. Наявність столичного статусу міста Києва, зумовила функціонування в місті місцевої державної адміністрації, як то в районі або в області.

Система місцевого самоврядування міста Києва за Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” включає до свого складу районні ради та їх виконавчі органи, що кореспондується із ст. 2 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, згідно якої систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті. Район у місті, відповідно до ст. 133 Конституції України, є складовою системою адміністративно-територіального устрою України – окремою адміністративно-територіальною одиницею, просторовою основою здійснення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, що, до речі, не передбачено новою конституційною реформою. Варто звернути увагу на те, що проект закону про внесення змін до Конституції України не передбачає таку адміністративно-територіальну одиницю як район у місті [177]. Натомість передбачені громади: сільські, селищні, міські. Відсутність у законопроекті поняття “районної у місті громади” автоматично вилучає район у місті з категорії адміністративно-територіальних одиниць, а отже унеможливорює розміщення на території району в місті органів державної влади. Адже, наприклад, виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України). Водночас питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад (ч. 5 ст. 140 Конституції України).

На сьогодні, фактично, обов'язкова наявність у місті Києві районних у місті рад та їх виконавчих органів зумовлює велику кількість проблем щодо наділення районних рад певними повноваженнями, обсяги яких згідно законодавства визначаються Київською міською радою. Відсутність чіткого порядку здійснення Київською міською радою таких важливих для районів у місті повноважень, призводить до безсистемності у наділенні функцій районних рад, відсутності чітких критерій та врахування особливостей функціонування кожного району в місті. Водночас зумовлюється формальна підпорядкованість району місту, що перешкоджає, на нашу думку, розвиткові міста загалом.

Тож, місто Київ має чітко окреслені адміністративно-територіальні кордони, є територіально просторовою основою здійснення місцевого самоврядування та реалізації окремих функцій державної влади. Територіальна громада міста Києва має комунальну власність та власний бюджет. Разом з тим, місто Київ є єдиним містом щодо якого згідно із Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”, встановлені особливості формування виконавчих органів та бюджету міста Києва. Насамперед, цей Закон надає можливість формувати доходи міського бюджету на інших підставах, як це зокрема, передбачено для інших адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, законодавчо передбачено фінансування державою у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування столичних функцій.

Отже, столиця України – місто Київ, є населеним пунктом, особливою адміністративно-територіальною одиницею в межах якої органи місцевого самоврядування виконують не лише функції, передбачені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а і Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а державна виконавча влада здійснюється виконавчим органом Київської міської ради – Київською міською державною адміністрацією та має подвійне підпорядкування.

Беручи до уваги означені особливості, спробуємо проаналізувати концептуальні підходи щодо визначення поняття “столиця”, та запропонувати авторський підхід стосовно цієї категорії.

Так, “Енциклопедичний словник” визначає столицю, як головне місто держави, його адміністративно-політичний центр [258, с. 473], місце перебування влади та владних установ [86, с. 628].

Відомий український вчений-правознавець В.М. Шаповал визначає столицю як місто, яке є політичним та адміністративним центром держави та як конституційно-правовий інститут [263, с. 652-653].

Висловлено також думку, що столичне місто – це місто, яке виконує специфічні функції лідера в житті певної країни чи великого регіону [47, с. 268].

Характерною ознакою, яка відрізняє столицю України – місто Київ від інших міст держави є те, що місто Київ є просторовою основою та місцем розташування і діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Генеральної прокуратури України та інших

органів державної влади, а також дипломатичних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, про що йдеться в ст. 2 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Розміщення головних державних органів на території міста є, на нашу думку, однією із основних ознак столичного статусу міста. Наприклад, у ст. 1 Закону Російської Федерації від 15.04.1993 р. “Про статус столиці Російської Федерації” закріплюється, що столиця Російської Федерації – місце розміщення федеральних органів державної влади Російської Федерації, представництв республік у складі Російської Федерації, автономної області, автономних округів, країв, областей, міст Санкт-Петербурга, а також дипломатичних представництв іноземних держав в Російській Федерації [82]. Упродовж останнього часу в Російській Федерації тривають дебати щодо необхідності внесення змін до столичного закону в частині перенесення із Москви до інших міст держави органів влади та вищих судових органів. Проте така ідея знаходить негативне відношення з боку правознавців, а саме неможливість передачі столичних функцій іншим містам [50].

Також Закон Республіки Білорусі від 12.07.2000 р. “Про статус столиці Республіки Беларусь” в ст. 1 закріплює, що столиця Республіки Білорусі – місце розміщення офіційної резиденції Президента Республіки Білорусі, вищих органів державної влади, інших центральних державних органів, а також дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій [81].

Розташування у столиці центральних органів державної влади не є формальним явищем, а зумовлює високий рівень політичної активності: зустрічі найвищих державних посадових осіб з представниками інших держав, підписання та затвердження важливих для всієї країни міжнародних договорів та контрактів, розробка та прийняття законів і підзаконних актів, проведення зборів, з’їздів, конференцій, є місцем створення політичних партій та діяльності їх головних осередків. Столиця завжди є місцем проведення мітингів та демонстрацій представниками різних регіонів України стосовно діяльності державних органів влади, місцем проведення офіційних заходів приурочених до святкування міждержавних та міжнародних свят. Наприклад, розташування у жовтні 2000 р. наметового містечка на колишній площі Жовтневої революції, де перебувало 200 студентів з усієї України та наслідки для всієї держави таких подій. Масштабні акції у столиці, пов’язані з проведенням виборів Президента України у 2004 р., яскраво продемонстрували політичне значення столиці, її майданів та площ, як центрів усієї держави, при вирішенні найважливіших для держави питань. Події щодо виконання Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” також доводять, що громадяни захищають власні погляди саме у столиці [126].

Отож, під поняттям “політичний центр держави” слід розуміти правове положення міста Києва, що зумовлене розташуванням на його території вищих органів державної влади, а саме: Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України та представництв іноземних держав, що зумовлює додаткові повноваження органів місцевого

самоврядування міста Києва. Найвищі державні органи завжди є центром політичної активності держави, центром прийняття політичних рішень, що сприяє високому рівневі політичної активності громадян (висловлення їхньої думки стосовно подій у державі, рішень, прийнятих державними органами).

У ст.1 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” йдеться про місто Київ, як політичний та адміністративний центр держави. Як зазначалося, місто Київ є адміністративно-територіальною одиницею, в межах якої діють органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади. Діяльність цих органів направлена на розвиток цієї конкретної адміністративно-територіальної одиниці, що з одного боку не дає підстави виділяти її як адміністративний центр держави.

Одночасно, діяльність розташованих на території міста Києва вищих органів державної влади поширюється на всю територію держави. При визначенні міста Києва як політичного центру держави основним критерієм є, зумовлений розміщенням на території міста Києва органів державної влади, високий рівень політичної активності. Та, найвищі органи державної влади здійснюють не лише політичну діяльність, але і виконують свої основні повноваження щодо розвитку країни, вирішують питання життєзабезпечення країни. Так, єдиний представник інтересів громадян – Верховна Рада України, розміщена у місті Києві, резиденція Президента України, як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина також міститься у столиці. Найвищі органи державної виконавчої влади, Верховний Суд України, Конституційний Суд України, Генеральна Прокуратура України, тобто органи які в межах своєї компетенції приймають важливі рішення для всього суспільства також розміщені на території міста Києва, працює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Саме правовий статус таких найвищих органів державної влади, їх повноваження та значення для розвитку держави та суспільства зумовлює статус міста Києва як адміністративного центру держави. Водночас розглядати місто Київ, окремо, як адміністративний або, як політичний центр держави вважаємо безпідставним. Ці два правові статуси є взаємопов’язані, в їх основу покладений факт розташування найвищих органів державної влади на території міста Києва.

Правове положення міста Києва, як політичного і адміністративного центру держави, обумовило закріплення на законодавчому рівні столичних функцій міста Києва, здійснення яких забезпечують органи місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві.

Однак, на нашу думку, поняття “столиці України – міста Києва” не обмежується положенням міста Києва, як політичного та адміністративного центру держави, хоча вони і є визначальними. У зв’язку з цим, варто погодитись з В.М. Вакуленком, на думку якого, “столичність” як атрибут державності, з одного боку, і урбаністичного розвитку – з іншого, набуває надміського просторового масштабу, тому регіон, що оточує столицю, має бути її різноманітним доповненням, активно з нею взаємодіяти, тобто бути засобом посилення і розширення можливостей столиці щодо виконання нею

відповідних функцій. Принципова єдність Києва і Київської області зумовлює необхідність розробки пропозицій щодо взаємопов'язаного містобудівного розвитку столиці та області, формування раціональної системи розселення, створення єдиних регіональних систем інженерної та транспортної інфраструктур, рекреаційної системи, а також системи історико-культурних заказників, заповідників, національних парків та інших територій, що охороняються. Тому в стратегії розвитку Києва потрібно передбачити створення на базі столиці та приміської зони “столичного округу” [23, с. 13].

В контексті розуміння поняття “столиці України – міста Києва” доцільно, на нашу думку, звернути увагу на зміст ст. 20 Конституції України, в якій визначено місто Київ столицею України. Ця стаття Основного Закону України регулює питання державних символів України та відносить до них Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Чи є випадковість у тому, що останньою частиною статті, яке регулює питання державних символів, є визначення столичного міста? В сучасних енциклопедичних виданнях зазначається, що “державні символи – знак, прикмета, ознака, вищі відзнаки держави, закріплені в законодавстві країни, офіційні знаки (зображення, предмети чи звукові вираження), які коротко передають одну або кілька ідей політичного чи історичного характеру та символізують суверенітет держави”. Основними ознаками державних символів є: здатність знака чи звукового вираження лаконічно відображати історичні або політичні ідеї, які мають відповідне місце у державній ідеології, етнопсихології, системі загальнолюдських символів; офіційність закріплення цих знаків у законодавстві України [273, с. 160].

Наприклад, В.Є. Чиркін визначив символи та емблеми держави як індивідуальні ознаки, які символізують дану державу: державний прапор, державний герб, державний гімн, столиця держави [272, с. 989].

Слід зазначити, що більшість країн, визначаючи на конституційному рівні столицю держави, вміщують відповідну конституційну норму поряд з встановленням державних символів, наприклад, ст. 14 Конституції Республіки Албанія [56], ст. 13 Конституції Республіки Вірменія [57], глава XIV Конституції Угорської Республіки, що має назву “Столиця Угорської Республіки і національні символи” [58], ст. 70 Конституції Російської Федерації [54] тощо. Це підтверджує думку про те, що більшість держав ставляться до власних столиць як до національного символу.

На нашу думку, столиця України є прирівняною, за значенням, до державних символів, хоча і не відображає історичних або політичних ідей. Разом з тим, поряд з Державним Прапором України, Державним Гербом України і Державним Гімном України столиця України символізує на міжнародній арені суверенітет держави, є прикметою, ознакою держави, офіційний статус якої закріплено у Конституції України.

На підставі наведеного аналізу робимо висновок, що столиця України – місто Київ є індивідуальною ознакою держави Україна, що символізує її на міжнародній арені. Закріплення, в Конституції України, за містом Києвом статусу столиці є наслідком історичного розвитку та утвердження Української

держави, а отже, можна вести мову про столицю України – місто Київ, як прирівняну за значенням до державних символів (прапора, гербу, гімну).

Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” щодо міста Києва застосовує словосполучення “місто-герой”. Проте, категорія “герой”, на нашу думку, не має будь-якого юридичного та політичного навантаження і не впливає на сутність правового статусу міста Києва як столиці. Як відомо, за радянських часів звання “герой” до адміністративно-територіальних одиниць застосовувалось у зв’язку з їх минулим у період Великої Вітчизняної війни. Уперше, офіційно, поняття “місто-герой” було використано в Наказі № 20 від 01.05.1945 р. Верховного Головнокомандувача Радянського Союзу Й. Сталіна в якому визначалась необхідність проведення салюту в містах-героях [236]. В Указі Президії Верховної Ради СРСР від 21.06.1961 р. “Про впровадження медалі “За оборону Києва” [84] та в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 21.06.1961 р. “Про нагородження міста Києва орденом Леніна” [83] Київ був названий містом-героєм. Лише у 1965 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР було затверджено Положення про почесне звання “місто-герой”. Згідно з цим Положенням, почесне звання “місто-герой”, надається містам Радянського Союзу, трудящі яких виявили масовий героїзм і мужність у захисті Батьківщини у Великій Вітчизняній війні. Почесне звання “місто-герой” надавалось Указом Президії Верховної Ради СРСР, і такому місту вручалась найвища нагорода СРСР – орден Леніна і медаль “Золота Зірка” [143].

До затвердження Положення про почесне звання “місто-герой” в офіційних документах стосовно міста Києва вже використовувався термін “місто-герой”. В Указі Президії Верховної Ради СРСР від 08.05.1965 р. “Про вручення місту-герою Києву медалі “Золота Зірка” зазначалося, що місту-герою Києву, раніше нагородженому за ці заслуги орденом Леніна, вручити медаль “Золота Зірка” [113].

Отже, на момент прийняття Положення про почесне звання “місто-герой”, місто Київ в офіційних документах зазначався як “місто-герой”, був нагороджений орденом Леніна та отримав медаль “Золота Зірка”, тобто отримав найвищі нагороди СРСР, які можуть надаватися містам-героям. Тому офіційного Указу Президії Верховної Ради СРСР про присвоєння такого звання немає, а більшість науковців вважають, що моментом присвоєння місту Києву звання “місто-герой”, є дата отримання другої обов’язкової найвищої нагороди медалі “Золота Зірка” [73].

Враховуючи наведене вважаємо, що застосування законодавцем у Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ” словосполучення “місто-герой” є наслідком присвоєння такого звання за радянських часів. Значною мірою фіксація на законодавчому рівні статусу Києва, як “міста-героя”, характеризує його, як історичний центр, місто з видатним історичним минулим, проте не надає додаткові права або обов’язки органам місцевого самоврядування міста Києва.

При визначенні поняття “столиці України – міста Києва” варто звернути увагу також на практичні характеристики міста Києва. Так, на сьогодні у Києві функціонують: 128 осередків політичних партій, 3110 громадських організацій;

73 професійні спілки, 1193 благодійні організації, 106 всеукраїнських та міжнародних громадських організацій.

У місті Києві розташовані 67 дипломатичних представництв іноземних держав, у тому числі 14 міжнародних організацій, прирівняних до посольств [133, с. 4].

Вище наведене підтверджує та доповнює статус столиці як політичного центру держави. Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” визначив місто Київ, як духовний, історичний, культурний, науково-освітній центр держави. Вважаємо, що така позиція законодавця була наслідком закріплення фактичного стану речей, тобто виходячи з кількісних та якісних характеристик міста.

У місті представлені 823 релігійні організації. Найбільш широко за презентовані православні конфесії, які традиційно відіграють найпомітнішу роль у релігійному житті міста [238, с. 110].

Місто Київ, як і більшість інших столиць, є найбільшим у державі культурним центром, центром освіти, науки, культури і мистецтва. Так, у місті працює Президія НАН України, більшість її наукових інститутів, а також галузеві та відомчі наукові організації. Загалом функціонує понад 370 організацій наукового профілю, понад 116 вищих навчальних закладів, 203 організації мають аспірантуру, 96 установ мають докторантуру, працює 33 музеї, 39 театрів, значна кількість постійно діючих виставок [239, с. 277, 309, 310].

Київ – унікальне історичне місто з багатою культурною спадщиною. Надзвичайно цінним є і його природне середовище. Архітектурна спадщина Києва дістала світового визнання. Комплекси Софії Київської, Києво-Печерської лаври включені до Списку об’єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. До Реєстру національного культурного надбання включено 380 пам’яток архітектури, 23 пам’ятки археології, 25 пам’яток історії і 9 пам’яток монументального мистецтва. Велика кількість об’єктів охороняються як пам’ятки культури місцевого значення [133, с. 37].

На нашу думку, місто Київ є економічним центром держави, оскільки у ньому розташовані Національний банк України, більшість комерційних банків, їх головних офісів, фондові та товарні біржі, торгівельні представництва та установи зовнішньоекономічної діяльності, є місцем розташування та основної діяльності державних та приватних комерційних структур.

Тому, аналізуючи національне законодавство, політико-правовий та фактичний статус Києва, на нашу думку основними критеріями для визначення поняття “столиці України – міста Києва” є те, що це:

- головне місто держави;
- місто, столичний статус якого закріплений на конституційному рівні;
- елемент системи адміністративно-територіального устрою держави на рівні з Автономною Республікою Крим, областями та містом Севастополем;
- територіально-просторова основа здійснення місцевого самоврядування та виконання завдань та функцій виконавчої влади, що характеризуються особливостями, визначеними Конституцією України;

- політичний та адміністративний центр держави;
- місто, що виконує визначені на законодавчому рівні столичні функції;
- прирівняне, за значенням, до символу суверенної держави, та елемент її конституційного механізму;

– історичний, культурний, науково-освітній, економічний центр держави.

Враховуючи наведені критерії, спробуємо надати визначення поняття “столиця України – місто Київ”. Констатуємо, що Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” оминув визначення цього поняття, закріпивши, що місто Київ є: політичним і адміністративним центром держави; місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України; місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні; місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації. Згідно Закону столичний статус міста покладає на органи самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов’язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав.

З урахуванням зазначеного, поняття “столиця України – місто Київ” можна сформулювати наступним чином.

Столиця України – місто Київ, – це місто, яке, відповідно до Конституції України, наділено спеціальним статусом столиці України, є її політичним та адміністративним центром, прирівняним, за значенням, до символу незалежної держави, наділене додатковими функціями, що зумовлює додаткові повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У процесі своєї діяльності місто Київ вступає у правовідносини, якими є “...специфічні суспільні відносини, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб’єктивних прав та юридичних обов’язків” [87, с. 96], вони є одним з суб’єктів таких правовідносин, оскільки входить у структуру держави, тобто є її структурною одиницею [233, с. 385].

Разом з тим, “статус столиці” та “інститут столиці” є поняттями близькими та взаємопов’язаними, проте не тотожними. Інститут є сукупністю конституційно-правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини, тому він завжди формальний. Інститут завжди обмежений догмою права та чинного законодавства. Натомість статус охоплює найрізноманітніші конституційно-правові відносини, які складаються у зв’язку та з приводу конкретного предмета регулювання.

Отже, поняття “статус столиці” ширше, ніж “інститут столиці”, і охоплює за своїм змістом низку інститутів. Тому для столиці доцільно згрупувати норми, що відображають її конституційно-правовий статус за певними інститутами: інститут столичних функцій міста Києва, інститут прав та свобод міських жителів, інститут територіальної громади міста Києва та інститут міської влади, її функції, в тому пов’язані із статусом столиці та відповідні повноваження, інститут внутрішнього муніципального територіального устрою міста, інститут

гарантій прав і свобод міста, інститут відповідальності міських влад, інститут комунальної власності територіальної громади міста Києва, інститут комунальної власності районних у місті Києві рад тощо.

Аналіз діючого законодавства дозволяє погодитись з думкою В.В.

Таболіна і А.А. Корнева щодо трьох видів правового статусу міста [246, с. 98]: загальний – визначає місто, як міське утворення, яке призначено вирішувати низку загальних завдань з забезпечення життєдіяльності міського населення (житло, транспорт, тощо);

спеціальний – для міст, що володіють певними особливостями територіального, народного-господарського або оборонного характеру (прикордонні міста, курортні міста, міста, які мають великі курортні об'єкти, та інші);

індивідуальний – що виділяє конкретні особливості того чи іншого міста (місто-столиця, пам'ятник історії і культури).

Виходячи з даної класифікації статусних характеристик міст, столиця України – місто Київ, характеризується поєднанням зазначених вище правових статусів. Комплекс соціально-економічних і політико-правових факторів зумовлює особливе конституційно-правове регулювання статусу столиці.

Вважаємо за доцільне зазначити, що всупереч ст. 133 Конституції України, законодавство України не надає визначення “статусу столиці”.

Загалом, практика визначення “статусу столиць” не поширена й в європейській країнах. Конституції європейських держав, як правило, вказують лише на місто, що є столицею (Болгарія, Азербайджан,) і, інколи, визначають за необхідне розміщення державних органів на їх території (Австрія, Російська Федерація) та особливості здійснення державної влади та місцевого самоврядування (Вірменія, Франція). Разом з тим, існують конституції європейських держав, які взагалі не згадують про столицю, такі наприклад, як Іспанія, Італія, Латвія, Казахстан тощо.

Визнання за конкретним містом ролі і статусу столиці, на думку В.М.

Шаповала, з якою погоджуємося, має історичну традицію. У минулому цю роль нерідко виконували поселення, що за Середньовіччя були центром домену феодала, зусиллями якого створювалася централізована держава. За інших умов вирішальне значення для локалізації столиці мали різні характеристики відповідного поселення: місце історичної події національного масштабу, центр колонії, географічні координати тощо. Як висновок, зазначається, що традиційність ролі певного міста як політичного і адміністративного центру зумовила те, що в більшості сучасних країн про столицю на конституційному рівні не йдеться [263, с. 652-653].

Характер столиці, як конституційно-правового інституту, проявляється передусім у закріпленні її статусу в основному законі. Переважно таке закріплення обмежується іменуванням столичного міста. Іноді до цієї констатації додається вказівка, що статус столиці визначається законом. Пряма вказівка на визначення статусу столиці в окремому законі поширена в країнах пострадянського періоду.

Так, згідно із ст. 20 Конституції Республіки Білорусі, статус столиці визначається окремим законом. Інших особливостей, які б полягали в організації державної влади або місцевого самоврядування для столиці міста Мінська ця Конституція не визначає [53].

Закон Республіки Білорусі “Про статус столиці Республіки Білорусі – міста Мінська” у ст. 2 надає визначення статусу столиці під яким розуміє “правове положення міста Мінськ, який обумовлює особливості місцевого управління і самоуправління, необхідність забезпечення функціонування органів і організацій (центральної влади), створення об’єктів інфраструктури міжнародного значення, надання державою додаткових гарантій, пов’язаних з виконанням містом Мінськом функцій столиці” [81]. Проаналізувавши цей Закон в цілому можна зробити висновок, що особливий статус міста Мінська зводиться лише до забезпечення умов розміщення центральної влади, дипломатичних представництв і консульств. Особливість же органів місцевого самоврядування пов’язана саме з виконанням цієї основної функції столиці.

З метою дослідження питання “статуту столиці” варто звернути увагу на досвід Російської Федерації. Стаття 70 Конституції Російської Федерації визначила, що статус столиці – міста Москви визначається окремим законом. При цьому згідно із ст. 65 Конституції, місто Москва є містом федерального значення [54].

Згідно із Законом Російської Федерації “Про статус столиці Російської Федерації”, під статусом столиці розуміють “правове положення міста Москви, обумовлене особливостями прав і обов’язків федеральних органів державної влади Російської Федерації і органів державної влади міста Москви у зв’язку з виконанням містом Москвою функцій столиці”. Як і в Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ”, так і в Законі Російської Федерації функції столиці чітко не окреслені. Із змісту Закону можна дійти висновку, що основною функцією столиці міста Москви є створення умов для функціонування федеральних органів державної влади, представництв республік у складі Російської Федерації, автономних округів, областей, міста Санкт-Петербурга, дипломатичних представництв. І саме для реалізації цієї функції органи державної влади міста Москва наділяються додатковими повноваженнями.

У зв’язку з тим, що Москва є містом федерального значення, Статут міста Москви визначає його статус як суб’єкта Російської Федерації [259].

Хоча Статут міста Москви і передбачає окремий розділ “Здійснення містом Москвою функцій столиці Російської Федерації”, проте його основні положення продубльовані зі столичного закону. Для Москви статус столиці ускладнюється тим, що Москва є містом федерального значення, і тому відбувається поєднання повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак цей факт не впливає на закріплення у Конституції Російської Федерації особливостей здійснення такої влади. Такі питання врегульовані на законодавчому рівні та у Статуті міста Москви як закону суб’єкта федерації.

В європейських країнах взагалі не поширена практика визначення поняття “правового статусу столиці” як у Конституціях, так і в окремих законах

Якщо, наприклад, розглянути місто Париж, то сучасний статус столиці визначається, головним чином, текстом двох законів. Закон від 31 грудня 1975 р., який наближує столицю до положень законодавства про французькі муніципальні влади, надаючи місту право мати свого виборного Мера; закон від 31 грудня 1982 р., названий законом Париж-Марсель-Ліон, котрий посилив специфічний статус цих трьох міст щодо законодавства про французьку муніципальну владу тим, що владі були надані певні децентралізовані повноваження. Париж має ту особливість, що одночасно і комуною, і департаментом. При цьому роль держави у житті Парижа лишається надзвичайно важливою [28]. Тобто, мова знову ж такі іде про організацію влади у столиці, проте жоден із вищевказаних законів не надає визначання “правового статусу столиці – міста Парижа”.

Варто також зауважити, що більшість особливих обов’язків, які державна влада накладає на міста-столиці, стосуються виконання завдань, зумовлених їхнім статусом (розміщення державних органів, посольств, участь у заходах загальнодержавного та міжнародного значення.) Форма такої взаємодії між державою та столицями визначається або законами як у Києві, Москві, або угодами між двома сторонами, за якими столиця зобов’язується виконувати певні завдання (Таллін, Будапешт, Варшава, Берлін). Деякі столиці виконують завдання такого роду навіть за відсутності прямих вказівок, зазначених у законі чи угоді з центральною владою (Мадрид, Бухарест) [264].

З огляду на викладене можна стверджувати, що відсутній єдиний концептуальний підхід до закріплення на конституційному та законодавчому рівні статусу столиць. Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, на нашу думку, порівняно з законодавчим регулюванням статусу інших столиць, є більш повним, але при цьому і більш складним. Прийнятий на підставі конституційних норм, Закон встановлює основні характеристики столиці, функції столиці, гарантії їх реалізації, додаткові повноваження органів місцевої влади, тобто торкається більш широкого кола суспільних правовідносин, ніж законодавство інших країн щодо столиць. Разом з тим, Закон не надає визначення “статусу столиці – міста Києва”, як то прямо зазначено в Конституції України. В даному випадку вважаємо за доцільне застосувати досвід Москви і на законодавчому рівні визначити таке поняття. На нашу думку, “статус столиці України – міста Києва” можна визначити як “правове положення міста Києва, що обумовлене сукупністю повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі і додаткових, покладених на нього законодавством України, у зв’язку з виконанням містом функцій столиці”

Слід звернути увагу на ту обставину, що поряд з містом Києвом спеціальний статус має місто Севастополь, який також повинен визначатися окремим законом. Чи можна вести мову про тотожність статусів міста Севастополя та міста Києва? Звичайно ні. Навіть у разі коли Закон про столицю

існує, а про місто Севастополь досі не прийнятий. В цьому аспекті ми не погоджуємося з думкою В.І. Борденюка, який зазначив, що за Конституцією міста Київ і Севастополь мають однаковий статус. При цьому, на його думку, система організації влади в них повинна бути в основному однаковою [19, с. 30].

Оскільки місто Севастополь, яке останнім часом називають “військово-морською столицею України”, має стратегічне значення для держави, його соціально-економічному розвитку держава приділяє особливу увагу [160; 154; 155]. Що стосується закону, який би визначав статус міста, то, починаючи з 1996 р., на розгляді у Верховній Раді України знаходились чотири законопроекти, але жоден з них не був прийнятий.

Ці два міста в системі адміністративно-територіального устрою держави мають різні завдання і призначення. Головне це те, що у них різні підстави для наділення спеціальним статусом. Для міста Києва – це виконання функцій столиці держави, для міста Севастополя – це розташування у місті інфраструктури Військово-Морських Сил України і Чорноморського флоту Російської Федерації.

Наявність особливого статусу міста Севастополя, звичайно, зумовлює необхідність закріплення в спеціальному законі додаткових функцій міста, проте вони повинні бути безпосередньо пов’язаними саме з підставами наділення міста спеціальним статусом, а отже не можуть бути ідентичними із спеціальними функціями столиці України міста Києва. Як наслідок, це не тягне за собою закріплення в законі про місто Севастополь ідентичного порядку формування місцевого бюджету та закріпленні тотожних бюджетних гарантій з боку держави, а отже, не може іти мова про однаковий спеціальний статус міста Києва і Севастополя.

Щодо організації влади в місті Севастополі, яка згідно із Конституцією України має бути особливою, то можливо, при доцільності, вона могла б бути ідентичною з організацією влади в місті Києві, однак підставами для такої ідентичності не є однаковість спеціальних статусів цих двох міст, а лише сам факт закріплення за містом Севастополем спеціального статусу.

Отож, на нашу думку, немає підстав стверджувати про однаковість спеціальних статусів цих двох міст, різниця яких полягає у підставах для набуття такого статусу на рівні Конституції України.

Як відомо, на сьогодні існують спроби надати наукове визначення поняття конституційно-правового статусу міста. Погоджуємося з думкою В.М. Шкабаро, відповідно до якої сутність конституційно-правового статусу міста оптимально розкривається виключно в механізмі врегульованих нормами права суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством, в результаті яких місто набуває певних прав та обов’язків, що виникають як природно, так і на підставі державних законодавчих актів та актів місцевого самоврядування [266, с. 14].

Проте, відсутні спроби дати визначення конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва. На наш погляд, визначення конституційно-

правового статусу столиці України – міста Києва, дасть можливість не лише побудувати нову та удосконалити існуючу нормативно-правову базу діяльності столиці та її органів, а і конкретизувати конституційно-правове становище столиці. Одночасно доцільно було б об'єднати зазначені вище інститути, що відображають правовий статус столиці, в ширшу та багатограннішу правову його характеристику – конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва.

Загалом, зміст категорії "конституційно-правовий статус" вчені правознавці визначають по-різному. Наприклад, Н.О. Богданова виділяє такі елементи: місце в суспільстві і державі; соціально-політична роль і призначення; загальна правоздатність як основа для включення суб'єкта, що виступає у відповідній правовій якості в конституційно-правові відносини; права та обов'язки або компетенція та відповідальність; гарантії сталості та реальності правового статусу суб'єктів конституційного права [18, с. 14-18]. Досліджуючи категорію "правовий статус міста" В.Д. Волков називає наступні структурні елементи: мета, завдання і функції; правові особливості утворення міста; права, обов'язки, відповідальність; правовий режим управління містом [25]. Інші вчені до цього переліку додають ще й такі категорії, як міську територію, міське населення, міську владу, міське законодавство [246, с. 97-99], матеріальні та фінансові основи міста [230, с. 146].

Фактичне положення міста у соціально-економічному і політичному житті суспільства отримує своє юридичне вираження в конституційно-правовому статусі міста [26, с. 112].

На наш погляд, під конституційно-правовим статусом столиці України – міста Києва, розуміється конституційно закріплена система структуроутворюючих елементів, що дають можливість визначати правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення. Причому конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва може реалізуватися виключно в результаті конституційно-правових відносин, що виникають між містом Києвом і державою, органами і посадовими особами місцевого самоврядування та органами і посадовими особами державної влади, міжнародних зв'язків між українською державою та світовим співтовариством.

Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва, породжує ті права і обов'язки, які відповідають його спеціальній ролі в державі, відображає його функціональне призначення.

На нашу думку, конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва включає в себе: 1) правосуб'єктність міста, 2) його розширені, порівняно з іншими містами, функції та додаткові повноваження органів місцевого самоврядування, 3) гарантії реалізації додаткових повноважень органів та посадових осіб міської влади, 4) нормативно-правові основи про статус столиці, 5) механізм здійснення функцій і повноважень – система органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Пріоритетним елементом конституційно-правового статусу міста Києва є його правосуб'єктність. Адже, правосуб'єктність – це обов'язкова юридична передумова для визнання міста “...носієм відповідного правового статусу...” [233, с. 388], “...можливість або здатність бути суб'єктом права зі всіма обставинами, що звідси випливають” [249, с. 490].

Поняття правосуб'єктності є категорією збірною і включає в себе такі властивості, як правоздатність і дієздатність [51, с. 208]. Правоздатність міста визначається наявністю закріплених в законах та інших нормативно-правових актах прав та обов'язків. Обсяг цих прав і обов'язків різних міст не є однаковими за двома головними чинниками. По-перше, він залежить від мети і завдань міст певного виду; по-друге, - від кількості різних зв'язків, в яких бере участь те чи інше місто як суб'єкт конституційних правовідносин [266, с. 128].

Правосуб'єктність столиці України – міста Києва, – це передбачена законодавством України можливість міста, в особі територіальної громади міста Києва, органів і посадових осіб, бути учасником правовідносин, носієм прав та обов'язків. Межі участі столиці України – міста Києва у її відносинах з державою, суспільством, світовим співтовариством тощо, як столиці, встановлюються державою та, як суб'єкта правових відносин, територіальною громадою міста Києва. Столиця України – місто Київ, реалізує правосуб'єктність через систему своїх органів, оскільки поза їх межею вона діяти не може.

Функції столиці України – міста Києва, та повноваження органів місцевого самоврядування і виконавчої влади є тією динамічною складовою конституційно-правового статусу, що забезпечують вирішення містом тих завдань, які, з одного боку, необхідні для реалізації завдань та інтересів держави та, з іншого боку, задоволення інтересів жителів міста, тобто є основними напрямками або видами діяльності територіальної громади міста Києва та її органів.

Особливим елементом конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, є механізм здійснення його функцій та повноважень органів міста – система органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Система органів і посадових осіб міста Києва є дещо відмінною від загальної системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, оскільки передбачає особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті.

Відсутність чіткого механізму реалізації функцій та повноважень столиці України – міста Києва може призвести до неефективного виконання містом своїх повноважень, в першу чергу як столиці держави. Разом з тим, міська влада, приймаючи в межах своїх повноважень нормативно-правові акти, наділена додатковим правом врегульовувати особливі суспільні правовідносини на своєму рівні, як наприклад затверджувати нормативи пайової участі інвесторів забудовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міста. Проте, гарантії реалізації таких конституційних прав міста, тобто система відповідних засобів, повинні бути не лише законодавчо закріплені, а і дієвими, реалізовуватися на практиці, особливо з боку держави. Так, Закон

України “Про столицю України – місто-герой Київ” у ст. 21 закріпив державні гарантії здійснення містом Києвом столичних функцій, проте лише невелика частина з них виконується державою.

Усе це дає можливість місту бути самостійним суб’єктом конституційно-правових відносин, виконувати спеціальні функції і повноваження, які на нього покладені державою, створювати необхідні умови для життя жителів міста.

Погоджуємося із думкою В.М. Шкабаро, що міста є самостійними та самодостатніми суб’єктами конституційно-правових відносин, змістом яких є юридичний зв’язок між суб’єктами міської влади у формі їх прав та юридичних обов’язків. Разом з тим, місто вступає у конституційно-правові відносини, як елемент адміністративно-територіального устрою держави та суб’єкт місцевого самоврядування. Зміст даних суспільних відносин полягає в тому, що вони втілюють у собі процеси реалізації, на локальному рівні, державної влади, єдність публічної влади територіальної громади та досягнутого рівня свободи у вирішенні населенням питань місцевого значення. Місто, як суб’єкт конституційно-правових відносин, наділяється правосуб’єктністю особливого роду, переважно опосередкованою у вигляді сумарної правосуб’єктності суб’єктів міської влади та господарювання, юрисдикція яких розповсюджується на територію міста [265, с. 12].

Місто Київ наділяється правосуб’єктністю аналогічно до інших міст. Водночас особливість правосуб’єктності міста Києва як можливості бути учасником конституційно-правових відносин, як основа для включення в такі конституційно-правові відносини, проявляється через інші елементи конституційно-правового статусу. Правосуб’єктність міста Києва реалізується саме через функції міста та повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Тому особливі функції, якими наділено місто Київ, додаткові у зв’язку з цим повноваження органів місцевого самоврядування, особливі державні гарантії та система місцевого самоврядування формують відмінні, особливі риси конституційно-правового статусу міста Києва і саме їм буде приділена особлива увага у дисертаційному дослідженні.

Поняття конституційно-правового статусу столиці нерозривно пов’язано з поняттям територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування. Місто є територіально-просторовою основою функціонування міської територіальної громади. На конституційному рівні закріплюється рівність статусу всіх територіальних громад, з одного боку, як первинного суб’єкта місцевого самоврядування, а з іншого – кардинально змінюється правова природа його членів – на локальному рівні вони функціонують не як громади держави, а як мешканці відповідної територіальної одиниці [13, с. 49]. Для міста Києва територіальна громада має право мати герб, прапор та іншу символіку. Разом з тим, закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” надає можливість районам в місті мати також власну символіку. Для міста Києва характерне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через Київську міську раду та районні у місті Києві ради та їх виконавчі органи.

Всі складові конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, нерозривно пов'язані між собою, кожна з них розкриває, доповнює і уточнює це поняття. Значення категорії конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва полягає в тому, що вона дозволяє розглядати місто, з одного боку, як складову частину держави, а з іншого - як самостійний суб'єкт конституційно-правових правовідносин.

Характеристика столиці, як суб'єкта конституційного права та конституційно-правових відносин, проявляється у тому, що вона має свої закріплені у правових актах межі, свою історичну назву, символіку, особливу систему органів місцевої влади, владні повноваження яких поширюються на територію міста Києва та населення, що в ньому проживає. При цьому суб'єктом права є не територія, а адміністративно-територіальна одиниця, тобто частина території держави, яка певним чином організована.

Виходячи з вище наведеного вбачається, що розглядати місто Київ, як типову адміністративно-територіальну одиницю, населений пункт неможливо. Маючи статус столиці, місто Київ наділене низькою особливостей політичного, економічного, історичного, соціального, культурного характеру.

Для міста Києва, як для столиці незалежної держави, Конституція України закріпила основні засади функціонування міста:

по-перше, для міста Києва існує особлива конституційна нормативно-правова основа, закріплена у ст. 92 Конституції України щодо визначення виключно законами України статусу столиці;

по-друге, місто Київ займає особливе місце в системі адміністративно-територіального устрою України, що також закріплено на найвищому законодавчому рівні ст. 133 Конституції України;

по-третє, столиця України наділена особливими функціями, що визначені в Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ”;

по-четверте, для міста Києва характерна особлива організація влади, що передбачено статтями 118 та 140 Конституції України;

по-п'яте, місце міста Києва в системі інститутів конституційного ладу та в механізмі держави, що походить від ст. 20 Конституції України.

На нашу думку, в даному аспекті головним є місце столиці в конституційному механізмі держави, яке в свою чергу обумовлює наявність системи столичних функцій міста Києва, особливості організації у ньому влади, місце в системі адміністративно-територіального устрою. Водночас було б помилковим вважати, що зазначені чинники обумовлюють місце столиці в конституційному механізмі української держави.

Дане твердження, вважаємо, підтверджується тим, що Конституція України визначає устрій (лад) держави і є офіційним визначенням фактичного порядку речей, засобом правового впорядкування реальних суспільних відносин. Тобто, Конституція України офіційно визнала реальний, існуючий, особливий правовий статус міста Києва. Також, Конституція України у Розділі 1 “Загальні засади”, містить окрему норму, а саме ч. 7 ст. 20, в якій встановлюється, що столицею України є місто Київ. Розділ IV Конституції України “Верховна Рада України” містить окрему норму, яка визначає

особливу нормативно-правову основу щодо столиці України поряд з іншими містами, закріплюючи у ст. 92, що виключно законами України визначається статус столиці України. У Розділі IV “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади” у ст. 118 встановлено, що особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві визначається окремим законом. Крім того, у Розділі XI “Місьцеве самоврядування”, у ст. 140 закріплено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві визначається окремим законом. Окрему увагу місту Києву приділено також у Розділі IX “Територіальний устрій”, в якому ст. 133 встановила, що до складу України на рівні з областями та Автономною Республікою Крим входить місто Київ, а також те, що місто Київ має спеціальний статус, який визначається законом.

Отже, з вище наведеного вбачаємо, що Конституція України містить ряд норм, що стосуються статусу столиці. Вказані конституційно-правові норми є взаємопов’язаними, передбачають особливий механізм їх реалізації на рівні закону. Вони є різними за сферою регулювання, проте в сукупності визначають місце столиці в конституційному механізмі української держави. Крім того, вказані конституційні норми нерозривно пов’язані із нормами, що регулюють основи конституційного ладу, визначають засади територіального устрою України. Водночас, як відомо, всі конституційні норми можна поділити на норми, які визначають основні засади конституційного ладу, до яких відноситься згадувана ст. 20 Конституції України; норми, які закріплюють основні конституційні права і свободи людини і громадянина; норми, які закріплюють основи народовладдя; норми, які закріплюють організацію державної влади та місцевого самоврядування (статті 92, 118, 140); норми, які закріплюють територіальний устрій (ст. 133) [59].

В юридичній літературі запропонована загальна класифікація конституційних інститутів залежно від відносин, які вони закріплюють у джерелах права, а саме: інститут народовладдя; інститут конституційного оформлення народовладдя; інститут правового статусу людини і громадянина; інститут державного будівництва [78].

Саме інститут державного будівництва включає форму держави; територіальну організацію держави; механізм держави.

Загальноприйнятим визначенням поняття “механізм держави” є визначення, за яким “механізм держави – це система органів і організацій та інших інститутів держави, які складають її організаційну основу: організаційно-політичну, організаційно-економічну та інші”. Так, до організаційно-політичної основи держави, тобто до її політичного механізму належать насамперед органи державної влади, територія держави, Збройні сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави [95, с. 154].

Політична основа, політичний механізм є пріоритетним елементом механізму держави. Адже характер державного ладу України знаходить свій вияв в складових політичної основи держави, насамперед в органах державної влади, територіальному устрої, державній символіці тощо.

Факт розміщення на території міста Києва Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, найвищих судових органів, інших центральних органів державної влади, посольств та представництв, робить столицю політичним та адміністративним центром держави і безумовно відносить його до організаційно-політичної основи держави.

Таким чином, підсумовуючи результати проведеного у даному підрозділі дослідження, можна зазначити, що столиця України – місто Київ є центром політичного життя, а отже, є невід’ємною частиною конституційного механізму української держави, її політичної основи і на неї покладається частина функцій держави.

Варто також назвати ключові позиції, які складають авторську концепцію конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва.

Так, столиця України – місто Київ – це місто, яке відповідно до Конституції України, наділено спеціальним статусом столиці України, є її політичним та адміністративним центром, прирівняним, за значенням, до символу незалежної держави, наділене додатковими функціями, що зумовлює додаткові повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Під конституційно-правовим статусом столиці України – міста Києва розуміється конституційно закріплена система структуроутворюючих елементів, що дає можливість визначати правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення.

За своїм змістом конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва являє собою систему, яка складається з цілого комплексу публічно-правових елементів та атрибутів, ускладнених приватноправовими началами. Зокрема до публічно-правових елементів та атрибутів правового статусу столиці України – міста Києва відносяться: його конституційне визначення у якості столиці України, офіційне найменування, символіка, територія, адміністративні кордони, організаційно-правові особливості моделі апарату міської влади, насамперед системи органів місцевого самоврядування (статичний компонент), предмети відання, функції та повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, система нормативних правових актів, які приймаються з питань місцевого значення (функціональний компонент), відповідальність органів і посадових осіб міського самоврядування та органів і посадових осіб виконавчої влади у місті, контроль та нагляд за їх діяльністю (юрисдикційний компонент).

До приватноправового елементу правового статусу столиці України – міста Києва можуть бути віднесені: майно, яке знаходиться в комунальній власності територіальної громади міста Києва та територіальних громад районів у місті Києві, майнові права цих територіальних громад, їх органів та посадових осіб (статичний компонент), а також правові можливості цих суб’єктів своїми діями набувати та здійснювати майнові та особисті немайнові права і обов’язки, в тому числі: можливість розпорядження майном, яке знаходиться у комунальній власності тощо (динамічний компонент).

Запропонована концепція конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва дозволяє розглядати конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва з позицій системно-структурного та функціонального підходів; робити висновки та узагальнення, які засновані як на загальній, однаковій для усіх міст, структурі правового статусу, так і враховувати особливості статусу міста Києва як столиці України; синтезувати публічно-правові та приватноправові начала в конституційно-правовій природі та функціях міста Києва як столиці України; враховувати місце та роль столиці України в системі конституційно-правових відносин; прогнозувати розвиток нормативно-правових та організаційно-правових основ конституційно-правового статусу столиці України.

Концептуальне осмислення особливостей конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва дозволяє зробити висновок, що даний статус може реалізуватися виключно в результаті конституційно-правових відносин, що виникають між містом Києвом і державою, органами і посадовими особами місцевого самоврядування та органами і посадовими особами державної влади, міжнародних зв'язків між українською державою та світовим співтовариством.

1.2. Функції столиці України – міста Києва

Функції столиці України – міста Києва є особливою складовою конституційно-правового статусу. Значення і роль Києва в державі визначається його функціями та завданнями. Поняття функцій столиці та гарантій їх реалізації в юридичній літературі є недостатньо дослідженими. Законодавство України також не надає чіткої відповіді на це питання.

Аналіз світового досвіду засвідчує, що розвиток столичного міста має свої особливості, пов'язані з роллю, яке воно відіграє у системі публічного управління, впливом на інші регіони та територіальні громади, специфічною системою функцій тощо. Тому, аналізуючи особливості конституційно-правового статусу міста Києва, розробляючи стратегію його розвитку, насамперед, потрібно враховувати ознаки столичності. На думку В.М. Вакуленка, у функціональному аспекті це має прояв у лідерстві або пануванні над суспільними системами; у територіальному аспекті обумовлено центральним географічним положенням; в соціальному і екологічному аспектах – формуванні такого столичного середовища, яке породжує тип столичного жителя, життєві установки якого відмінні від провінційних. При цьому збалансований гармонійний багатофакторний та багатофункціональний розвиток Києва як столичного міста, яке відіграє роль адміністративного, культурного, наукового, освітнього, індустріального та туристичного центру, має відбуватися у складі господарського комплексу України і в межах розселення київської агломерації.

Не випадково для цього на базі міста Києва та Київської області пропонується заснувати Київський столичний регіон (Великий Київ) з об'єднанням в його межах територій і населених пунктів, що можуть бути віднесені до київської агломерації і розвиватимуться на основі єдиної скоординованої програми стійкого розвитку у ХХІ ст. Саме тому, з урахуванням столичного статусу та багатофункціональності міста стратегічна мета розвитку Києва полягає у забезпеченні високої якості життя населення і створенні адекватного міського середовища на основі сталості та ефективного виконання ним столичних функцій і функцій світового міста [23, с. 9].

У науці сформульовано низку визначень поняття функцій міста, згідно з якими, функції міста – це основні напрями і види діяльності міської територіальної громади та її органів, які виражають суспільне та державне призначення цього населеного пункту та здійснюються з метою вирішення питань міського значення в інтересах міських жителів і з урахуванням загальнодержавних інтересів в межах Конституції та законів України [266, с. 137].

За своєю природою сутність функцій міста є проявом його об'єктивних властивостей, відображенням його можливостей, потреб та призначення. Функції міста є такими напрямками та видами його діяльності, які властиві йому протягом тривалого історично визначеного періоду його існування та розвитку.

За своїм змістом функції міста є сукупністю однорідних напрямів його діяльності, що характеризується внутрішньою єдністю та істотними

відмінностями від інших напрямів.

За формою функції міста є сукупністю основних видів діяльності міської влади, які представляють собою у широкому розумінні локальну правотворчу діяльність та міське управління, тобто управління економікою, культурою, соціальною сферою тощо. При цьому характерно, що зміст та форма функцій перебувають у певному співвідношенні і не існують одне без одного: зміст завжди реалізується в певній формі, а кожна форма діяльності наповнюється відповідним змістом [13, с. 124].

Функціонуючи у взаємодії з державою, місто, як територіально відокремлений господарський організм, має специфічні особливості, які характеризують його сутність і призначення, а вони у свою чергу, “впливають на комплекс здійснюваних функцій, але не тільки функцій, а й комплекс цілей, завдань та інших явищ” [93, с. 66]. Загалом, міста відрізняються своєрідними функціями, закономірностями їх поєднання, характером та особливостями розвитку. Від функціональної структури міста, складу і співвідношення функцій залежать напрямки, масштаби і рівень розвитку міського соціально-економічного комплексу, його функціональний тип [266, с. 33].

Діапазон функцій, які здійснюють міста, є вельми широким. Систему функцій міст складають функції, аналогічні функціям держави (зокрема, політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним), а також ті, що властиві виключно або переважно містам та суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам). При цьому функції міста проявляються у процесі діяльності самої територіальної громади або обраних нею органів міського самоврядування, а також діяльності підприємств, установ, організацій, які розташовані у місті, оскільки загальновідомо, що кожне місто реалізує властиві йому функції насамперед через міський публічно-владний апарат та через організаційно оформлені структури (інститути), що створюються для здійснення певних завдань і функцій у відповідних сферах міського життя та надання публічних послуг населенню.

Деякі вчені намагались систематизувати функції міста [20, с. 72-73; 27, с. 55; 243, с. 34-36]. Науковці пропонують поділяти функції міста: за сферами діяльності - на політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо; за засобами, способами та методами діяльності суб'єктів, які репрезентують місто - на нормотворчу, інформаційну, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, функцію планування, соціального контролю, територіальну; за часом здійснення - на постійні та тимчасові (референдуми, ліквідація лиха); в залежності від значення міста в адміністративно-територіальному устрої держави - на функції міст районного значення, функції міст – обласних центрів, функції міст республіканського значення, функції міст зі спеціальним статусом – Києва і Севастополя; за суб'єктною ознакою, тобто залежно від того, який з суб'єктів міської влади виконує функції - на функції територіальних громад, функції міських рад, функції виконавчих органів тощо; залежно від територіальної спрямованості - на зовнішні та внутрішні [266, с. 143-149].

Поряд із звичайними міськими проблемами, місто Київ, в особі органів місцевого самоврядування, бере участь у розв'язанні багатьох питань загальнодержавного характеру у сфері політики і економіки, освіти, науки і культури, екології, спорту, соціального забезпечення громадян, а також у сфері зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної діяльності держави. Більшість заходів, які здійснюються у сфері економіки, освіти, науки і культури та в інших сферах, реалізуються не лише, переважно, а іноді, й головним чином у Києві, за його всебічним сприянням і за участю його органів державної влади і місцевого самоврядування та інших інститутів. Це стосується, зокрема, здійснення адміністративної, економічної реформ, процесів приватизації, переходу до ринкової економіки, утвердження України як рівноправного суб'єкта міжнародних відносин [94, с. 81].

У Законі України “Про столицю Україну – місто-герой Київ” до столичних функцій законодавцем віднесено: 1) створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ; 2) вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні; 3) надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у місті Києві; 4) взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси столиці; 5) здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення; 6) виконання інших функцій міста Києва, передбачених у законодавстві України, специфічних для функціонування Києва, як столиці держави, в межах законодавства України [208].

Одночасно здійснення столичних функцій забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у місті Києві та гарантується державою. Таким чином, законодавець фактично звів виконання столичних функцій до створення у місті Києві необхідних умов для функціонування найвищих органів державної влади та іноземних представництв. Водночас ні Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, ні інші законодавчі акти не містять тлумачення поняття “столичні функції”, а також не розкривають зміст п. 6 ст. 4 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” щодо “...інших функцій міста Києва, специфічних для функціонування Києва як столиці держави”.

Окрім цього, вважаємо за необхідне, внести зміни до ст. 4 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а саме у п. 4 та 6 ч. 1 даної статті. Так, п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону передбачає, що до функцій, пов’язаних із столичним статусом відноситься “взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розроблені та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси столиці”. Вважаємо, що словосполучення “зачіпають інтереси столиці” є двозначним та некоректним і не дає можливість реалізовувати його на практиці, адже поняття “столичні інтереси” також не визначене. Тому пропонуємо вказаний пункт Закону викласти у такій редакції: “4. Взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розроблені та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що мають реалізовуватися або впроваджуватися на території міста Києва та, або, стосуються інтересів територіальної громади міста Києва”.

Інший п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, передбачає, що столичними функціями міста є “...інші функції міста Києва, передбачені у законодавстві України, специфічні для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України”, потребує, на нашу думку, виключення. Це зумовлено тим, що інше законодавство України не передбачає, і не може передбачати, інших столичних функцій, тим паче, “специфічних”. Такий вичерпний перелік функцій столиці України – міста Києва, які пов’язані із його столичним статусом, має визначатися лише Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Будь-які функції міста здійснюються через утворені органи місцевого самоврядування. Поряд із визначенням у ст. 4 столичного Закону, столичних функцій міста, здійснення яких забезпечується органами місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві, ст. 17 Закону визначені додаткові повноваження Київського міського голови, а ст. 22 додаткові повноваження Київської міської ради, пов’язані із здійсненням столичних функцій.

Одночасно, на нашу думку, законодавцем не надано повний та чіткий перелік функцій, які виконує місто Київ як столиця держави. Функції конкретизують суть, завдання і призначення столиці України – міста Києва. Визначення таких функцій, їх конкретний перелік надасть змогу державі не тільки декларативно проголошувати гарантування виконання столичних функцій, а і чітко передбачати необхідну суму коштів щодо фінансування витрат на здійснення містом Києвом столичних функцій, а, у свою чергу, органам місцевого самоврядування міста Києва вимагати від держави виконання передбачених законодавством гарантій. Крім того, визначення функцій столиці України – міста Київ зумовлено не лише її конституційним статусом, як складової частини механізму української держави, а і тим значенням, яким наділяється місто Київ як адміністративно-політичний центр держави.

На нашу думку, функції столиці України – міста Києва, – це основні напрями та види діяльності територіальної громади міста Києва, органів

місцевого самоврядування та органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та Законами України, обумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань держави, у яких виражаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Києва як столиці України.

Функції столиці України – міста Києва як елемент конституційно-правового статусу міста знаходяться в органічному зв'язку з повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, що діють на території міста. Реалізація функцій столиці України – міста Києва, можлива лише шляхом здійснення відповідних повноважень такими органами. Ті чи інші повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади повинні вказувати яка функція столиці здійснюється, і навпаки, конкретна функція повинна визначати певне коло повноважень органів влади. Функції столиці проявляються в різноманітних напрямках діяльності органів влади. Виконання функцій повинно забезпечуватися не лише організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Столиці України – місту Києву, притаманні як функції, що виконуються будь-яким містом на території України, так і функції, котрі характерні тільки місту Києву як столиці держави. У першому випадку такі функції виконуються органами влади через повноваження, які визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Ці функції можуть виконуватися у визначених випадках територіальною громадою міста Києва, місцевими радами, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення. У другому випадку функції столиці пов'язані зі здійсненням ним більшості, а іноді й усіх функцій держави, принаймні, з числа основних внутрішніх функцій держави, а саме: політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної тощо. Такі функції реалізуються лише через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки виходять за межі питань місцевого значення.

Звичайно, майже кожне місто, особливо велике, здійснює поряд із власними міськими функціями окремі загальнодержавні функції, зокрема, прямо чи опосередковано, бере участь у здійсненні економічної, соціальної, культурної чи екологічної функції, маючи статус промислового, культурного чи курортного міста або центру [94, с. 80]. Однак столичні функції міста Києва характерні лише для нього як для столиці держави.

Водночас, суто столичні функції міста Києва, тобто функції, які пов'язані із столичним статусом не є відокремленими від загальних функцій, притаманних будь-якому місту. Це є додаткові напрями основних міських функцій.

В.М. Шкабаро визначає функції міста як основні напрями і види діяльності міської територіальної громади та її органів, які виражають суспільне та державне призначення цього населеного пункту та здійснюють з метою вирішення питань міського значення в інтересах міських жителів і з урахуванням загальнодержавних інтересів в межах Конституції і законів

України [266, с. 16].

Загальні функції будь-якого міста можна поділити за сферами діяльності на політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та зовнішні функції. Означені функції притаманні як усім містам, так і місту Києву.

Так, політичну функцію міста варто виділяти у зв'язку з тим, що будь-яке місто держави, в тому числі і столиця України – місто Київ, є адміністративно-територіальною одиницею, відіграє власну роль у здійсненні внутрішньої загальнодержавної політики, функціонування місцевих органів влади та захисту інтересів територіальних громад.

Про наявність економічної функції міста свідчить той факт, що кожне місто, у тому числі і Київ, у тій чи іншій мірі здійснює економічну діяльність через підприємства, установи, організації, що діють на його території, чим не тільки зумовлює свій економічний розвиток, а опосередковано бере участь у економічному розвитку держави. Варто зазначити, що сучасні великі міста утворюють комплекси, які відповідають економічним і соціальним потребам розвитку продуктивних сил. Вони виконують важливі виробничі функції та головну економічну – створення передумов для розвитку і розміщення продуктивних сил. Реалізація економічної функції здійснюється містом на основі використання в господарських інтересах природного і соціально-економічного потенціалу території. Формуючи просторово-територіальну схему регіонального господарювання слід зазначити, що регіоналізація економіки є процес самоврядування та самозбереження своєї загальнонаціональної господарської системи по відношенню до зовнішньої агресії з боку міждержавного поділу праці та глобалізації економіки [89, с. 8].

На наш погляд, економічна функція міста за своїм змістом може бути поділена на господарську функцію міста, яка відображається у вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку міста, формуванні бюджету, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, управління комунальною власністю тощо, а також виробничу функцію, що полягає у виробництві на території міста окремого виду продукції. Наприклад, місто Київ одне з небагатьох міст держави на території якого розміщені понад 400 великих промислових підприємств різного спрямування [237, с. 28].

Щодо інших функцій, то про наявність соціальної функції міста свідчить те, що місто створює належні умови для забезпечення соціального захисту населення. Культурно-історична функція полягає у створенні культурного розвитку міста, збереженні його історичної та культурної спадщини тощо. Екологічна функція зорієнтована на охорону навколишнього природного середовища тощо.

Функції міст, які також притаманні місту Києву, пов'язані із вирішенням питань місцевого значення і не можуть виходити за їх межі. Проте, законодавство не надає визначення поняття “питань місцевого значення”. Існує думка, що питання місцевого значення це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади, віднесені до таких Конституцією та законами України. На нашу думку, до питань місцевого

значення слід віднести сукупність питань, вирішення яких здійснюється в інтересах відповідної територіальної громади та має відповідні наслідки лише для даної адміністративно-територіальної одиниці. Перелік питань місцевого значення за своїм змістом є ідентичний для всіх міст, сіл, селищ та конкретизується у компетенції відповідних територіальних громад, рад та їх виконавчих органів, визначеній законодавством України. Разом з тим., для міста Києва виконання таких функцій обтяжене статусом столиці. Функції міста, що визначаються на законодавчому рівні як столичні, реалізуються у повноваженнях Київської міської ради та її виконавчого органу (Київської міської державної адміністрації), Київського міського голови і не притаманні іншим містам, селам, селищам.

Вважаємо, що функції міста Києва, як столиці, є похідними від функцій притаманних кожному місту, розширюють та доповнюють такі функції.

Розглядаючи столицю України – місто Київ як місто, яке Конституцією України наділено столичним статусом, є адміністративно-територіальною одиницею держави, що характеризується особливістю здійснення на її території державної влади та місцевого самоврядування, визначається законодавством, як адміністративно-політичний, економічний, освітній, культурний, науковий центр держави, вважаємо, що столичні функції міста розширюють та доповнюють каталог загальних функції міста.

Так, політична функція столиці України – міста Києва –, це функція, яка, в першу чергу, пов'язана з розташуванням у місті Києві резиденції Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади. Адже столиці, в першу чергу, є політично значущими містами – політичними центрами держав.

Політична функція міста Києва є найголовнішою та найоб'ємнішою серед його функцій. Розташування на території міста найголовніших державних органів зумовлює не лише необхідність забезпечення їх належного утримання та функціонування, але і ряд наслідків, які безпосередньо впливають на життєдіяльність міста, його жителів. Прибуття до столиці представників іноземних держав, міжнародних організацій вимагає від міста забезпечення відповідних умов для їх зустрічі та проживання, презентацію столиці як високо та культурно розвиненого міста.

Головні заходи загальнодержавного характеру відбуваються саме у столиці (День незалежності України, День Конституції України, День Перемоги тощо). Це передбачає участь у заходах великої кількості людей як з інших місць держави, так і з-за кордону, що зумовлює певну мобілізацію органів місцевого самоврядування міста Києва, комунальних служб та установ щодо забезпечення належного проведення заходу, чистоти та порядку в місті тощо.

Як столиця держави, виконуючи політичну функцію, місто Київ є місцем проведення загальнодержавних мітингів, демонстрацій, страйків. Як зазначав В.Ф. Погорілко, столиця об'єктивно є і має бути головним місцем форумів Українського народу, тобто безпосереднього народовладдя: виборів, референдумів, зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших. Тому заборона

їх проведення на центральній площі столиці, що іноді трапляється, є неприродним явищем для дійсно демократичної держави. Адже центральні площі столиць іноді навіть називаються форумами [96, с. 59]. Разом з тим, у місті Києві фактично не існує площ, які б могли бути пристосовані для проведення таких заходів, оскільки вони не розраховані на велику кількість людей. Це іноді призводить до невдоволення людей – жителів прилеглих будинків, працівників державних установ.

Відповідно до п. 15 ст. 22 Закону України “Про столицю України місто-герой Київ”, у зв’язку із здійсненням містом Києвом функцій столиці України, Київська міська рада та Київська міська державна адміністрація, кожна в межах своєї компетенції, встановленої законами України, має право визначати порядок організації та проведення недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру. Тобто, законодавець з метою реалізації політичної функції столиці надав повноваження її органам встановлювати особливий порядок проведення на її території зазначених загальнодержавних заходів. На нашу думку, таке рішення є вкрай важливим, оскільки в жодному місті держави масові заходи не носять такого політичного навантаження, не є настільки багаточисельними.

Крім того, місто Київ є центром розташування всіх центральних органів державної влади, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації, найвищих органів судової влади, як то Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Вищого господарського Суду України, Національного банку України тощо, тобто органів щодо яких, міська влада повинна забезпечувати мінімальний вплив масових заходів на їх діяльність. Так, рішенням Київської міської ради від 24.06.1999 р. № 317/418 затверджено Порядок організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру [179].

Зазначеним Порядком встановлено необхідність повідомлення організаторами масових заходів не пізніше як за 10 днів до проведення такого заходу, виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), зазначати мету, форму, місце проведення заходу, маршрут проходження, час і початок закінчення тощо. Визначено, що з метою дотримання громадського порядку, законності, запобіганню групових порушень, недопущення масових заворушень, забезпечення безпеки та нормальної діяльності установи вищих органів державної влади, виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) визначаються території в межах встановленого землекористування з тимчасовим проведенням масових заходів біля Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України. Проведення будь-яких недержавних масових заходів поблизу вказаних установ здійснюється лише за окремим рішенням Київської міської ради або її виконавчого органу, та рекомендовано організаторам таких заходів обмежити

їх проведення біля зазначених установ.

На нашу думку, встановлення на рівні міста порядку проведення масових заходів є необхідним та таким, що на практиці частково реалізує політичну функцію столиці, оскільки не тільки забезпечує належне функціонування міських структур, а і органів державної влади, місцем розташування якого є місто Київ, забезпечує належні умови їх функціонування. Разом з тим, вважаємо, що такий Порядок ні в якій мірі не порушує ст. 39 Конституції України щодо права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Адже дана стаття Конституції прямо визначає, що про проведення таких заходів сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. При цьому, Порядок організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру не передбачає необхідності прийняття відповідного рішення органом місцевого самоврядування про проведення таких заходів, а лише спрямований на забезпечення організації їх проведення.

Проведення будь-яких заходів масового характеру передбачає для столиці не лише факт прийняття до відома їх проведення, але і певну відповідну реакцію з метою підтримання стабільності та життєдіяльності в місті. Так, при проведенні мітингів та маніфестацій 28 серпня 1991 р. рішенням виконавчого комітету Київської міської Ради народних депутатів від 23.08.1991 р. не лише дозволялося Народній Раді і Народному Руху України проводити мітинг на площі Жовтневої революції та Радянській площі, а і врегульовувалося питання припинення руху транспортних засобів, визначалися відповідальні за належне проведення маніфестацій, покладался контроль за дотриманням громадського порядку [123].

Одним із прикладів виконання політичної функції міста є забезпечення з боку міської влади належних умов при проведенні голодування студентів з усієї України, яке відбувалося у жовтні 1990 р. і стосувалося інтересів усієї держави. Розпорядженням виконавчого комітету Київської міської ради народних депутатів від 05.10.1990 р. міська влада врегульовувала питання щодо розміщення додаткових урн, прибирання території та наметового містечка, цілодобовий медичний нагляд, постійний контроль епідеміологічного стану, належний громадський порядок [129].

Не менш яскравим прикладом політичної діяльності міської влади є забезпечення умов для проведення масових заходів, пов'язаних з розміщенням наметового містечка у результаті проведення 21 листопада 2004 р. повторного голосування другого туру виборів Президента України. Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 24.11.2004 р. “Про заходи щодо забезпечення громадського порядку в столиці України – місті-герої Києві” були вжиті не лише заходи щодо забезпечення громадського порядку, безпеки здоров'я громадян, життєдіяльності та нормального функціонування органів державної влади, підприємств, установ, організацій, безперебійне енерго-, водо-, газопостачання, закриття руху увіх видів транспорту в центральній частині міста Києва тощо, а і організовано торгівлю гарячими напоями(кава, чай) та

водою [152].

Тобто, проведення загальнодержавного масового політичного заходу передбачає для міста здійснення низки непередбачуваних міських, господарських функцій, що, звісно, зумовлює додаткові витрати з бюджету. Проте, саме діяльність столичної міської влади в ситуаціях, коли вирішуються питання загальнодержавного значення є взірцем для всієї держави та поштовхом для вжиття певних заходів.

При проведенні виборів Президента України 2004 р. відбулося загострення суспільно-політичної ситуації, пов'язаної з проведенням 21 листопада другого туру виборів: здійснювалися масові акції протесту, блокувалися центральні органи державної виконавчої влади, розташовувалися наметові містечка прихильників кандидатів на пост Президента України. Дії столичної влади повинні були бути виваженими і показовими для всієї держави. Політична позиція Київської міської влади на події, що відбувалися в державі мала своїм наслідком не лише офіційну підтримку одного із кандидатів у Президенти України, а і підсилення позицій цього кандидата. Політичним рішенням Київської міської ради від 22.11.2004 р. "Про суспільно-політичну ситуацію в місті Києві, що склалася після проведення повторного голосування по виборах Президента України" підтримано волевиявлення киян щодо підтримки у другому турі виборів одного із кандидатів на пост Президента України та у зв'язку з масовими виступами громадян проти фальсифікації результатів виборів Президента України та неналежну організацію виборів, висловлено громадську недовіру Центральній виборчій комісії. Водночас Київська міська рада звернулася до Верховної Ради України щодо невизнання попередніх рішень результатів підрахунку голосів [214]. Показовим є те, що після прийняття зазначеного рішення Київради аналогічні рішення були прийняті не лише районними у місті Києві радами, а Хмельницькою міською радою, Тернопільською міською радою, Луцькою міською радою тощо. Під час подальшого загострення політичної ситуації, яка виникла у зв'язку з утворенням Комітету національного порятунку, проголошення Всеукраїнського політичного страйку, з метою збереження цілісності держави, недопущення кровопролиття Київською міською радою 25.11.2004 р. приймається ще одне політичне рішення, згідно з яким рада звернулася до Верховного Суду України, Верховної Ради України, Президента України про скасування рішення Центральної виборчої комісії України від 24.11.2004 р. по встановленню результатів повторного голосування. Київрадою було також запропоновано проведення Верховною Радою України позачергового засідання за участю Президента України з метою зупинення подальшого загострення загальнодержавної соціально-політичної кризи та внесено свої пропозиції щодо доповнення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" правовими нормами, що посилюють роль місцевого самоврядування та приводять Конституцію України у відповідність до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Останнє рішення Київради, звичайно, не було підставою для тих історичних подій, які відбулися в Україні, однак, опосередковано воно відіграло свою роль. Тобто, в даній ситуації місто Київ

реалізував політичну функцію, яка певною мірою вплинула на ситуацію в державі.

Отже, політична функція столиці України – міста Києва, є багатограним явищем, вирізняється особливим механізмом реалізації і охоплює спеціально встановлені законодавством напрями і види діяльності Київської міської ради, Київського міського голови та Київської міської державної адміністрації у політичній сфері державного і місцевого життя.

Економічна функція столиці України – міста Києва, у зв'язку із статусом столиці набуває більш широкого значення, оскільки полягає у вирішенні економічних, господарських питань, пов'язаних із розміщенням та нормальним функціонуванням центральних органів виконавчої влади, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні, центральних судових органів, закладів освіти, науки, культури, охорони здоров'я, місцем розташування яких, згідно із законодавством, є місто Київ.

Так, місто Київ, як столиця держави, має забезпечувати розміщення центральних органів державної влади, іноземних представництв, консульств та міжнародних організацій. Ефективна співпраця з міжнародними представництвами і консульствами, надання для їх розміщення привабливих будинків та земельних ділянок для їх будівництва, є вагомим аргументом для вимог української сторони до відповідних держав щодо надання аналогічних умов для розміщення українських посольств та консульств на їх території. Таким прикладом може бути розміщення посольства Великої Британії у місті Києві по вул. Десятинній, 9, внаслідок якого, посольство України у Великій Британії одне з не багатьох, яке має у своїй власності земельну ділянку під будинком посольства (до речі посольство США у Великій Британії, яке за розмірами є найбільшим, земельну ділянку під будинком посольства орендує).

Окрім цього, місто забезпечує розміщення центральних судових органів. Так, з міського бюджету біли виділені кошти на будівництво Конституційного Суду України, які, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.1996 р. № 1326, компенсувалися з державного бюджету [194], до державної власності передано будинок по вул. Пилипа Орлика, 8 для розміщення Верховного Суду України [163].

Економічна функція міста Києва доповнюється з огляду на розміщення у місті Києві Національного банку України, більшості комерційних банків, їх головних офісів, фондових і товарних бірж, торговельних представництв та установ зовнішньоекономічної діяльності.

Культурно-історична функція міста Києва додаткового полягає у тому, що місто Київ є історичним і культурним центром держави, у якому зосереджені найдавніші історичні та культурні пам'ятки людства, що мають національне значення. Місто повинно здійснювати заходи щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури релігії, архітектури та містобудування, що мають національне значення.

Екологічна функція міста Києва, пов'язана із здійсненням заходів щодо збереження та відновлення природних зон та ландшафтів, що мають національне значення.

На відміну від багатьох столиць світу, в місті Києві розміщена велика кількість промислових підприємств, що займаються енергетикою, чорною металургією, хімічною і нафтохімічною промисловістю, машинобудуванням, легкою та харчовою промисловістю. За обсягом виробленої промислової продукції Київ посідає шосте місце в країні, але за ступенем концентрації промислового виробництва на 1 кв. м території – перше. Індустріальне навантаження на 1 кв. м його території майже в 37 разів перевищує середній показник по країні. Жодна світова столиця, і в першу чергу європейська, не має такого індустріального навантаження. У зв'язку з цим, погоджуємося з думкою деяких дослідників що, необхідно дотримуватися певних правил та обмежень у подальшому розвитку промисловості: сформувати промислову агломерацію навколо столиці у відповідному радіусі та вивести на територію агломерації частину промислових підприємств [29, с. 18].

Одночасно Київ – єдина столиця світу, яка знаходиться в зоні найтяжчої техногенної катастрофи внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Проте, Києву не надано статус міста, що постраждало через аварію на Чорнобильській АЕС.

Місту Києву притаманні й інші функції, які розширюють каталог загальних функцій міста, зокрема представницька, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична та інші зовнішні функції.

Так, представницька функція міста полягає у тому, що столиця України – місто Київ, як складова частина держави, є прирівняною, за значенням, до державних символів, символізує на міжнародній арені суверенітет держави, є прикметою, ознакою держави, її атрибутом.

Зовнішньоекономічна функція міста знаходить свій вияв у напрямках і видах діяльності щодо участі міста в економічних відносинах з іншими державами. На сьогодні Київ має торговельні зв'язки з більш ніж 148 країнами світу, при цьому на початок 2007 р. оборот зовнішньої торгівлі склав 3064, 4 млн. дол. США і збільшився проти 2006 р. на 26,1 %. Беззаперечним фактом є те, що у місті Києві найсприятливіший інвестиційний клімат. Київ залучає третину всього обсягу зовнішніх інвестицій, що надходять в Україну. За об'ємами вкладеного в економіку міста іноземного капіталу, найбільш питому вагу складають США, Кіпр, Німеччина, Велика Британія, Австрія.

В умовах глобалізації суттєво збільшується роль столиці і великих міст як самостійних учасників зовнішньоекономічних відносин. Київ є великим суб'єктом зовнішньоекономічних відносин. Київські підприємства забезпечують майже п'яту частину сукупного зовнішнього обігу країни. Зовнішньоторговельні операції здійснюються з підприємства майже ста семи десяти країн [88, с. 10-11].

Місто Київ вийшло на ринок зовнішніх запозичень, що відкриває значні перспективи для інтеграції України у світову фінансову систему. Вихід на ринок запозичень змусив міську владу по-іншому глянути на питання

конкурентно спроможності міста. Місто Київ працює на підвищенні свого рейтингу, що має позитивно відобразитися на котируваннях облігацій, які емітовані від імені столиці.

Вихід міста на ринки запозичень створив передумови для розвитку співробітництва з провідними фінансово-кредитними установами світу, зокрема тими, що є банками лід-менеджерами за позиками міста [91, с. 47-48].

Зовнішньополітична функція міста це функція, пов'язана із розширенням міжнародних зв'язків із столицями та великими містами світу, що передбачає представництво держави опосередковано через представництво столиці у таких міжнародних відносинах. Так, місто Київ веде активну політику розширення міжнародних зв'язків зі столицями та великими містами світу, які оформляються у формі договорів про співробітництво та угод про встановлення дружніх зв'язків. Укладено біля 60 таких угод. Цікавим фактом є те, що до проголошення незалежності України таких угод було всього 7 з містами, які не є столицями своїх держав: Тампере, Лейпциг, Флоренція, Братислава, Кіото, Тулуза, Оденсе. Після проголошення незалежності України місто Київ як столиця України здебільше почало укладати такі договори з столицями, тобто рівними їй по статусу містами: Париж, Відень, Анкара, Пекін, Варшава, Афіни, Мехіко, Рим, Єрусалим, Бразилія, Рига, Стокгольм тощо.

Враховуючи привабливість міста Києва як об'єкта туризму, Київською міською радою затверджена Програма розвитку туризму в м. Києві до 2010 р., яка передбачає виділення коштів з міського бюджету для створення конкурентноспроможного на світовому ринку туристичного продукту [164].

Отже, наявність широкого кола зовнішніх функцій міста Києва (зовнішньополітичної, зовнішньоекономічної та інших) свідчить, що поряд із столичними Київ має виконувати функції світового міста, в якому концентрується виробництво не стільки товарів, скільки інформації і послуг, які поширюються в глобальному масштабі. Функціонування Києва як світового міста зумовлює необхідність виконання в ньому специфічних столичних функцій, спрямованих на те, щоб місто стало дійсно діловим, науковим та інформаційним центром, осередком суспільного і культурного життя, місцем проведення акцій міжнародного значення, що надасть новий імпульс розвитку економіки країни в цілому. Розвиток Києва в ХХІ ст. має визначатися процесами інформатизації та інтелектуалізації економіки. При цьому економічна структура міста повинна змінюватися не на основі закриття тих чи інших необхідних суспільству та територіальній громаді виробництв, а шляхом поступової її трансформації [23, с. 9-10].

Таким чином, функцій столиці України – міста Києва у сукупності спрямовані на вирішення питань місцевого значення та питань, які обумовлюють специфіку функціонування Києва як столиці України.

Функції тісно взаємопов'язані між собою та взаємодоповнюють одна одну. Як зазначається в літературі, у “чистому” вигляді будь-якої функції не існує. Взаємозв'язки між ними є настільки тісними, що здійснення однієї з них сприяє розвитку іншої, і, навпаки, відсутність або “згортання” будь-якої функції негативно впливає на характеристику всієї системи функцій” [12, с. 257

].

Функції міст є надзвичайно динамічними, оскільки безперервно розвиваються та вдосконалюються. Деякі з них можуть зникнути у зв'язку з втратою потреби в цих функціях. На зміну їм приходять нові функції, що є своєрідною відповіддю на вимоги часу [69, с. 298]. Вони змінюються в міру еволюції системи господарювання й форм державного устрою, поглядів на роль держави у вирішенні проблем місцевого значення [33, с. 79].

Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва, реалізується через функції міста Києва, якому, як зазначалося вище, притаманні функції аналогічні іншим містам та функції, притаманні місту Києву, як столиці, та здійснюється через органи місцевого самоврядування і реалізуються в повноваженнях таких органів.

В процесі реалізації функцій міста органи та посадові особи місцевого самоврядування міста Києва мають діяти в межах повноважень визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Крім того, виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), який паралельно виконує функції виконавчої влади, здійснює свої повноваження шляхом застосування Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, при цьому, додатково органи місцевого самоврядування міста Києва наділяються повноваженнями наданими Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Так, Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” передбачає, що крім повноважень, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” Київський міський голова має додаткові повноваження у зв'язку із забезпеченням здійснення містом Києвом столичних функцій, а саме такі як брати участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва; брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України – міста Києва; брати участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру; брати участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва як столиці, вносити до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій; дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування; погоджує питання щодо створення, перепрофілювання або ліквідації підприємств та організацій

загальнодержавного значення, розташованих на території міста Києва; одержує інформацію щодо діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста, незалежно від підпорядкування і форм власності, в частині, що стосується життєдіяльності міста Києва, та впливає на виконання містом Києвом столичних функцій.

Окрім того, з метою виконання столичних функцій міста Києва Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст. 22) закріплено додаткові повноваження Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, які вони повинні здійснювати, як зазначено в Законі, кожна в межах своєї компетенції. До таких повноважень віднесено: придбавати у власність приміщення, якщо вони необхідні для здійснення містом столичних функцій; встановлювати порядок утримання та експлуатації об’єктів розташованих у місті, правила благоустрою, торгівельного, побутового, транспортного, житлово-комунального та іншого соціально-культурного обслуговування та використання інших природних ресурсів; встановлювати умови і розміри компенсаційних виплат відповідних органів, організацій і громадян, що не входять до складу територіальної громади міста, на покриття витрат, пов’язаних з використанням міської інфраструктури; залучати кошти інвесторів (забудовників) в порядку пайової участі у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міста за нормативами, затвердженими Київською міською радою; брати участь в укладанні міжнародних договорів; встановлювати більш високі нормативи екологічної безпеки; користуватися банками даних центральних органів, використовувати державні, в тому числі урядові, системи зв’язку, якщо це необхідно для виконання столичних функцій; визначати порядок організації та проведення недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру тощо [208].

Та, негативом даної норми Закону вважаємо відсутність чіткого розмежування таких додаткових повноважень між Київською міською радою та Київською міською державною адміністрацією, що ускладнює реалізацію Закону на практиці. Тому вважає за необхідне провести розмежування таких повноважень, з урахуванням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та виходячи із правового положення виконавчого органу Київради, який одночасно виконує повноваження органу виконавчої влади.

При реалізації функцій столиці України міста Києва важливим, на нашу думку, є питання гарантій забезпечення реалізації таких функцій. До основних гарантій можна віднести: нормативно-правову, яка полягає у наявності прозорого та чіткого законодавства, відсутності колізій, наявності підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечували реалізацію норм законів; фінансово-економічну, яка полягає у забезпеченні з боку держави фінансових ресурсів. Нормативно-правові гарантії міста Києва являють собою сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечуються права територіальної громади міста Києва, та міста в цілому. Фінансово-економічні гарантії є сукупністю засобів і заходів щодо забезпечення міста Києва фінансовими

ресурсами, відповідно до повноважень, покладених на місто законодавством України.

Як зазначалося вище, нормативно-правові гарантії являють собою сукупність правових норм, і в діючому законодавстві, зокрема в законі України “Про столицю України – місто-герой Київ”, такі гарантії виражені у повноваженнях органів місцевого самоврядування, які здійснюються ними на практиці.

Більш складною, на нашу думку, є проблема реалізації фінансово-правових гарантій міста Києва, яка полягає в наступному.

Європейська Хартія місцевого самоврядування в ст. 9 визначила, що обсяг фінансових ресурсів місцевих влад має відповідати функціям, передбаченим конституцією або законами [8]. Відповідно до статей 142 та 143 Конституції України, держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, а територіальним громадам, у відповідності з чинним податковим законодавством, дозволено запроваджувати місцеві податки і збори.

Згідно зі ст. 19 Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ”, держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій. Кошти, необхідні для здійснення цих функцій, щороку передбачаються в Законі про Державний бюджет України.

Рішення органів державної влади, які тягнуть за собою додаткові видатки органів місцевого самоврядування міста Києва, обов’язково супроводжуються передачею їм необхідних для цього матеріальних та фінансових ресурсів.

Доходи міського бюджету та бюджетів районів формуються за рахунок власних та закріплених доходів, 100-відсоткового відрахування податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, а також субвенцій та субсидій з Державного бюджету України на виконання столичних функцій, але не менш як 50 % від суми податків, зборів і платежів, які справляються на території міста Києва. При затвердженні Державного бюджету України на відповідний рік передача коштів з бюджету міста Києва до Державного бюджету України у вигляді перевищення доходів над видатками та інших внесків не допускається. Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, розмір субвенцій, субсидій, дотацій, а також інші бюджетні показники взаємовідносин Державного бюджету України і бюджету міста Києва є стабільними і уточнюються лише при зміні податкового законодавства України або за поданням Київської міської ради.

Окрім цього, ст. 21 Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ” передбачено, що держава забезпечує здійснення містом Києвом столичних функцій шляхом виділення окремим рядком у Державному бюджеті України фінансування витрат на здійснення містом Києвом столичних функцій; затвердження стабільних, не менш ніж на два роки, бюджетних показників взаємовідносин Державного бюджету України і бюджету міста Києва; надання субвенцій, виділення необхідних ресурсів для виконання програм, проектів та інші витрати, пов’язані зі здійсненням містом столичних функцій; компенсації

на підставі угод витрат, пов'язаних з використанням центральними органами державної, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій та іншими органами, місцем розташування яких законодавством визначено столицю України, земельних ділянок, будівель, споруд, надання комунальних послуг тощо [208].

Таким чином, із змісту Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” вбачається, що законодавець розмежовує необхідність фінансування функцій міста Києва, пов'язаних із його статусом столиці та особливий порядок формування міського бюджету та бюджету районів.

Водночас Бюджетний кодекс України, який прийнятий пізніше Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, згідно з п. 2 “Прикінцевих положень” передбачає, що з набранням чинності цим кодексом інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить йому [22].

Згідно із п. 1 ст. 67 Бюджетного кодексу України надходження та витрати бюджету міста Києва формуються в порядку, встановленому цим Кодексом із врахуванням Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ”. Відповідно до ст. 75 Бюджетного кодексу України розробка місцевого бюджету є неможливою без урахування проекту Державного бюджету України.

Тобто, формування бюджету міста Києва здійснюється в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України, а не Законом про столицю, як вбачається із змісту останнього. Разом з тим, формування бюджету міста Києва, як основа фінансово-економічної гарантії має здійснюватися з боку Держави з урахуванням особливостей, передбачених Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

В цьому аспекті не врегульованим є питання виконання ч. 3 ст. 19 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” в частині формування міського бюджету за рахунок 100-відсоткового відрахування податку на прибуток.

Адже, відповідно до ст. 29 Бюджетного кодексу України до доходів Державного бюджету України включаються доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі, до яких відноситься і податок на прибуток. Враховуючи наведений вище аналіз, в даному випадку застосовуються норми Бюджетного кодексу України, а отже місто недоотримає частину коштів, на які б мав розраховувати.

На сьогодні при складанні Державного бюджету України частково особливості, передбачені Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”, беруться до уваги, а саме в частині формування доходів міста (відсоткове відрахування), розмірів відрахувань, тощо. Проте питання, виконання з боку Держави норми Закону, щодо фінансування в повному обсязі столичних функцій залишається відкритим. На нашу думку, є низка підстав для не виконання цієї норми.

Як зазначалося вище, законодавством не передбачено, які саме функції міста Києва, що пов'язані із його столичним статусом, мають фінансуватися з Державного бюджету України. Перелік столичних функцій, який наведений в

Законі України „Про столицю України – місто-герой Київ” має загальне навантаження.

Пряма вказівка щодо фінансування столичних функцій визначена лише в ч. 2 ст. 21 Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ”, щодо компенсації витрат, а також збитків, завданих під час проведення заходів загальнодержавного та міжнародного характеру, а так само шкода, заподіяна в разі виникнення надзвичайних ситуацій з вини суб’єктів, підпорядкованих органам державної влади.

Так, за даними головних управлінь виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), під час проведення в столиці масових заходів у квітні–травні 2007 р., що були ініційовані політичними партіями, комунальними службами на утримання центральної частини міста в належному стані витрачено 2196,6 тис. грн. з міського бюджету, на залучення бригад швидкої медичної допомоги (281 бригада) та надання медичної допомоги 1273 особам – 695,6 тис. грн. тощо. При цьому загальна сума видатків на функціонування міських служб в центральній частині міста, склала 2994, 2 тис. грн. Водночас, Законом України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” на фінансування функцій столиці, передбачених Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” закладено всього 561,6 тис. грн.

Крім того, прийшовши до висновку, що функції міста Києва як столиці не є відокремленими від загальних функцій міста, вважаємо, що даний факт слід враховувати при визначені обсягу фінансування функцій міста Києва з Державного бюджету України.

Наведемо наступні дані на підтвердження цієї думки.

Послугами міських закладів освіти, охорони здоров’я, об’єктів соціального захисту, комунальним господарством, закладами культури, фізичного виховання, транспортом користуються не лише жителі міста Києва. Для столиця характерна висока цілодобова міграція населення (близько одного мільйона людей), відвідування столиці на певний короткий термін (лікування, туризм, навчання тощо), приїзд осіб, що не мають постійного місця проживання, проходження через місто 143,2 км шляхів, що належать до комунальної власності і суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, в’їзд на територію міста щоденно понад 200 тис. автомобілів з інших регіонів та зарубіжжя, тощо. Тобто, майже всі сфери міського господарства задіяні у виконанні містом Києвом завдань, що пов’язані із його статусом столиці.

Законом України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” вперше було передбачено окремим рядком субвенції з державного бюджету на виконання столичних функцій у розмірі 54 900 000 грн. [118].

Науково-дослідним інститутом соціально-економічних проблем міста були розроблені обґрунтування обсягів видатків м. Києва на 2004 рік щодо виконання столичних функцій, розмір яких склав 1 996 576 400 грн., тобто в декілька разів вище, ніж сума, яка була закладена в державному бюджеті [85].

За даними інституту, в розмір видатків були закладені кошти зокрема на підвищення кваліфікації педагогічних працівників усіх регіонів України, розробка методичних посібників, проведення всеукраїнських та міжнародних

конференцій; фінансування 9 вищих закладів освіти, які мають загальнодержавне значення; 66 середніх закладів нового типу, де апробуються нові методи та програми навчання в Україні; реконструкція Державного вищого музичного училища ім. Р.М. Глієра, Державного коледжу естрадного та циркового мистецтв; фінансування закладів охорони здоров'я, в яких третина хворих є іногородні громадяни; фінансування чотирьох центрів соціальної адаптації жінок, престарілих, інвалідів тощо; капітальне будівництво і реконструкція, ремонт автомобільних доріг загальнодержавного значення; для забезпечення та проведення в столиці недержавних масових заходів політичного, релігійного та іншого характеру щодо благоустрою території, утримання мережі зовнішнього освітлення, утримання світлоточок тощо; на збереження музейних фондів загальнодержавного значення 12 музеїв; підготовка Олімпійських ігор та міжнародних змагань тощо.

Тобто, Державний бюджет України на 2004 рік хоча і передбачав кошти на виконання столичних функцій, проте їх розмір був значно менший і головне не передбачалося конкретне цільове використання цих коштів.

До 2007 р. при формуванні Державних бюджетів України норма Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” щодо фінансування столичних функцій не бралась до уваги.

Новелою стала ст. 55 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”, згідно якої, видатки бюджету міста Києва на виконання функцій столиці відповідно до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” здійснюються за відповідною програмою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, а розмір субвенції з державного бюджету на виконання столичних функцій складає 561 600,0 грн. [119].

За обґрунтуваннями профільних управлінь виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) додаткові видатки з Державного бюджету України у 2007 р. на виконання містом Києвом функцій столиці повинні складати 2934,3 млн. грн. З цих коштів 14,8 млн. грн. необхідні лише для галузі охорони здоров'я, а саме для реконструкції Міського центру інфекційних хвороб, Київського міського опікового центру, оснащення Київського міського центру серця, Психоневрологічної лікарні, що мають загальнодержавне значення, 169,2 млн. грн. на соціальний захист, а саме фінансування чотирьох соціально-реабілітаційних центрів для осіб, які не мають постійного місця проживання, престарілих, неповнолітніх, фінансування молодіжної політики, враховуючи найвищу кількість вищих навчальних закладів; 119,6 млн. грн. на збереження фондів музеїв загальнодержавного значення, реставрацію пам'яток архітектури загальнодержавного значення тощо. Зазначені вище дані є звичайно лише частиною обґрунтувань тієї суми коштів, яке місто Київ бажало отримати додатково з Державного бюджету України і деякі, з запропонованих сфер фінансування, можуть бути переглянуті і зменшені.

Проте, на сьогодні маємо ситуацію, коли Законом України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” передбачена необхідність фінансування функцій столиці, але лише в порядку передбаченому Кабінетом

Міністрів України. [119].

На нашу думку, врегулювання на рівні Кабінету Міністрів України порядку та напрямків використання коштів на виконання містом функцій столиці є не доцільним, оскільки не враховується позиція органів місцевого самоврядування.

Відсутність чіткого регламентування функцій міста Києва, пов'язаних з столичним статусом, обсягу їх фінансування, тісний зв'язок таких функцій з загальними функціями міста, приводить до висновку про необхідність визначити на законодавчому рівні вичерпний перелік таких функцій, та відповідні обсяги їх фінансування, наприклад, в окремих угодах між Київською міською радою та Кабінетом Міністрів України, як це практикується в Талліні, Будапешті, Варшаві, Берліні, але не одноосібно Кабінетом Міністрів України.

Окрім того, враховуючи факт систематичного неврахування при формуванні Державного бюджету України, норм Закону про столицю, вважаємо за необхідне внести зміни до Бюджетного кодексу України, в якому передбачити пряму норму щодо необхідності фінансування витрат на здійснення містом Києвом функцій столиці.

Тому, в результаті проведеного дослідження можна стверджувати, що функції міста Києва, як елемент конституційно-правового статусу столиці, є розширеними та доповненими у зв'язку із закріплення за містом Києвом статусу столиці.

Під функціями столиці України – міста Києва, слід розуміти основні напрями та види діяльності територіальної громади міста Києва, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та Законами України, обумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань держави, у яких виражаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Києва як столиці України.

Столиця України – місто Київ є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин, який здійснює як властиві усім містам функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну, організаційну, так і специфічні столичні функції, які обумовлені статусом міста Києва як столиці України, які розширюють та доповнюють каталог загальних функцій міста в політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах міського життя.

Обсяг і реалізація таких функцій потребує вдосконалення діючого законодавства в частині конкретного визначення функцій столиці України – міста Києва, визначення повноважень органів місцевого самоврядування, особливо це стосується повноважень виконавчого органу Київської міської ради та необхідності перегляду з боку держави питань забезпечення фінансовими ресурсами місто Київ у відповідності до тих завдань, якими наділено столицю. Звичайно такі зміни не можливі без врахування тих комплексних проблем, що сьогодні існують з огляду на необхідність

вдосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Висновки до Розділу 1

Підбиваючи підсумки стосовно загальної характеристики конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, можна зробити наступні висновки:

1. Столиця України – місто Київ – це місто, яке відповідно до Конституції України наділено спеціальним статусом столиці України, є її політичним та адміністративним центром, прирівняним, за значенням, до символу незалежної держави, наділене додатковими функціями, що зумовлює додаткові повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Під конституційно-правовим статусом столиці України – міста Києва розуміється конституційно закріплена система структуроутворюючих елементів, що дають можливість визначати правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення.

4. Запропонована концепція конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, яка дозволяє розглядати конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва з позицій системно-структурного та функціонального підходів; робити висновки та узагальнення, які засновані як на загальній, однаковій для усіх міст, структурі правового статусу, так і враховувати особливості статусу міста Києва як столиці України; синтезувати публічно-правові та приватноправові начала в конституційно-правовій природі та функціях міста Києва як столиці України; враховувати місце та роль столиці України в системі конституційно-правових відносин; прогнозувати розвиток нормативно-правових та організаційно-правових основ конституційно-правового статусу столиці України.

5. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва може реалізуватися виключно в результаті конституційно-правових відносин, що виникають між містом Києвом і державою, органами і посадовими особами місцевого самоврядування та органами і посадовими особами державної влади, міжнародних зв'язків між українською державою та світовим співтовариством.

8. Доведено, що функції столиці України – міста Києва – це основні напрями та види діяльності територіальної громади міста Києва, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та Законами України, обумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з огляду на внутрішні і зовнішні завдання держави, в яких виражаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Києва як столиці України.

9. Доведено, що столиця України – місто Київ є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин та зроблено висновок, що воно здійснює як властиві усім містам функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну

та інші, так і специфічні столичні функції, які обумовлені статусом міста Києва як столиці України, які розширюють та доповнюють каталог загальних функцій міста в політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах міського життя.

Р О З Д І Л 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТА КИЄВА

2.1. Конституційно-правові основи, що закріплюють статус міста Києва

Нормативно-правові основи статусу столиці України – міста Києва, складають невід’ємну частину конституційно-правового статусу столиці. На сьогодні існують конституційні та законодавчі основи, що закріплюють статус столиці і дають змогу визначити основні правові підходи до розуміння конституційно-правового статусу міста. Однак недосконалість та нечіткість Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, неосмисленість в ньому основних засад статусу столиці, потребує додаткового вивчення, та узагальнення.

Передовсім, для міста Києва та для діяльності його органів важливе значення мають нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у системі місцевого самоврядування. В науковій літературі існує думка, висловлена Ю.В. Делією, що система нормативно-правових актів місцевого самоврядування включає в себе: конституційне регулювання правовідносин; законодавче регулювання; регулювання підзаконними нормативно-правовими актами; міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, та локальні нормативно-правові акти суб’єктів місцевого самоврядування [31, с. 7].

Важливою основою повноцінної реалізації столичного статусу є його закріплення на рівні Конституції та законів України. Як правило, європейські конституції не розрізняють у своїх положеннях різний статус міст. Винятком є положення про спеціальний статус столиці.

У ст. 20 Конституція України визначається, що столицею України є місто Київ [59]. До прийняття Конституції України, Конституційним Договором, укладеним між Верховною Радою України та Президентом України 8 червня 1995 р. столичний статус міста Києва не визначався [55]. Проте, закладалися основи для подальшого функціонування у місті Києва міської державної

адміністрації та районних у місті Києві державних адміністрацій.

Конституція України, поряд з офіційним визнанням міста Києва столицею України у ст. 133 закріпила, що місто Київ має спеціальний статус, який визначається законом України. Крім того, статтями 118 та 140 Конституції України встановлюється, що особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві визначаються окремими законами, а згідно ст. 92 виключно законом визначається статус столиці.

Ці норми діють лише в своїх принципових положеннях – тих, які визначають природу і правові засади місцевого самоврядування, його повноту, правові гарантії здійснення тощо. Тобто, конституційні норми, присвячені місцевому самоврядуванню і виконавчій владі, по відношенню до м. Києва мають, на нашу думку, рамковий характер. Однак не можуть бути проігноровані, зокрема, конституційне право територіальної громади м. Києва самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140), право на організацію управління районами у місті (ч. 5 ст. 140), право на формування виборного органу місцевого самоврядування – ради (ч. 2 ст. 140), право на обрання міського голови (ч. 2 ст. 141), право на майно та управління ним (ст. 142), право на фінанси та державну фінансову підтримку (ст. 143), право на ведення місцевих справ, на широку компетенцію по вирішенню питань місцевого значення, право на захист прав місцевого самоврядування в судовому порядку (ст. 145) [59].

На думку В.В. Кравченка, М.В. Пітцика та інших вчених, норми, що регулюють відносини, які виникають у процесі організації і функціонування місцевого самоврядування можна класифікувати на чотири групи [92, с. 38-39]. Перша група – це норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування.

До другої групи належать норми, що регламентують діяльність місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина.

Третя група норм – це норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

Четвертий блок норм складають ті положення Конституції України, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування (норми щодо підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження, а також судового захисту прав місцевого самоврядування).

Окрім Конституції України, законодавчу основу місцевого самоврядування в Україні, в тому числі і в місті Києві, складає Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [161], який відповідно до положень Конституції України, визначає систему та гарантії цього інституту в Україні, засади і принципи організації, діяльності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проте для міста Києва даний Закон застосовується з урахуванням Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, особливо, якщо це стосується здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме на основі

цього Закону розроблено ряд інших законів, яким регламентуються різні аспекти функціонування місцевого самоврядування, а саме Закони України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. [197]; “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. [162], що встановлює для міста Києва повноваження Київської міської державної адміністрації в частині здійснення функцій державної виконавчої влади; “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. [196]; “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. [167]; “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 р. [101]; “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 р. [114]; “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р. [170]; “Про розмежування земель державної та комунальної власності” [193].

Дані законодавчі акти та підзаконні нормативно-правові акти, які розроблені на їх основі, поширюються та застосовуються на території міста Києва. Однак, таке застосування повинно відбуватися з урахуванням норм Конституції України, які стосуються столиці та спеціального закону – Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, прийнятий Верховною Радою України 15 січня 1999 р. визначив спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, складається з семи розділів та 25 статей.

Необхідність прийняття даного Закону обговорювалась досить всебічно. Існували різні проекти та пропозиції щодо врегулювання столичного статусу, її органів влади. Зміст законопроектів змінювався залежно від політико-правової ситуації в Україні. На нашу думку, можна виділити три етапи підготовки закону про столицю: до підписання Конституційного договору, між підписанням Конституційного договору та прийняттям Конституції України, після прийняття Конституції України.

Один з перших законопроектів про столицю був підготовлений ще 1992 р. Проект особливо наголошував на тому, що столичний статус Києва не надає будь-яких переваг його мешканцям та іншим громадянам і не обмежує їхні права. Впродовж десятків років здійснення Києвом столичних функцій відбувалося само собою. Проект же регламентував важливі питання, а саме те, що місто Київ в особі його управлінських органів надає на певних умовах будинки, споруди і земельні ділянки для розташування вищих державних органів, посольств інших представництв іноземних держав. З іншого боку, держава, в особі її відповідних органів, компенсує Києву на договірних засадах витрати, пов’язані з виконанням столичних функцій шляхом субвенцій та цільових внесків до бюджету міста [79, с. 19].

Проект запропонував нову, відмінну від існуючої, систему самоврядування та управління в місті Києві. Вказувалось, що ця система повинна складатися з таких елементів: міська рада Києва, мер Києва і міська адміністрація, районні в місті Києві ради і районні адміністрації, громади та їх органи.

Були сформовані особливості правового статусу нововведеної посади мера Києва, який уособлював функції вищої посадової особи міської адміністрації і одночасно представника Президента України в Києві. З точки зору вирішення питань, віднесених до компетенції центральної державної виконавчої влади, мер підконтрольний і підзвітний Президентові, а в питаннях місцевого самоврядування – підзвітний і підконтрольний Київській Раді. Згідно з проектом, міська адміністрація мала подвійний статус: з одного боку вона повинна була виконувати функції органу виконавчої влади, а з іншого – функції органу місцевого самоврядування.

Цьому законопроекту були притаманні всі недоліки пошуків оптимального варіанту проекту закону про Київ, який би відповідав не тільки суті перехідного етапу, але й стикувався з основними положеннями Всесвітньої Декларації та Європейської Хартії про місцеве самоврядування. В умовах відсутності нової Конституції України цей проект не міг набути чинності закону. Він випереджав час [2, с. 87].

Проектом Закону України “Про столицю України – місто Київ”, запропонованим Київською міською державною адміністрацією, від 1993 р., передбачалося визначити місто Київ, як автономне адміністративно-територіальне утворення, з особливим статусом, що обумовлюється його столичними функціями. До столичних функцій міста відносилось розміщення іноземних представництв, формування столичної інфраструктури, забезпечення столичного рівня розвитку економіки тощо. Проект передбачав функціонування на території міста Києва адміністрації (Уряду), яка утримується за рахунок держави. При цьому мер міста мав бути главою державної виконавчої влади, очолювати адміністрацію (Уряд) і входити за посадою до Кабінету Міністрів України.

Після прийняття Конституції України, законопроект, підготовлений Київською міською державною адміністрацією, був видозмінений, проте він надто фрагментарно врегульовував питання щодо здійснення місцевого самоврядування в місті Києві, які здебільш зводились до того, що міський голова всупереч Конституції України (ст. 141) та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 12) обирається з депутатів ради. До того ж проектом пропонується передати міськдержадміністрації здійснення виконавчих функцій Київміськради, наділивши її найширшими повноваженнями у сфері соціально-економічного розвитку столиці [3].

Інший проект Закону України “Про столицю України” від 1995 р., складався всього із 19 статей, достатньо фрагментарно регулював відносини, пов’язані з реалізацією столичного статусу міста Києва. Проект передбачав, що органами державної представницької влади у місті Києві є Київська міська, районна у місті, селищні ради народних депутатів, а для здійснення виконавчих та розпорядчих функцій відповідних Рад утворюються органи управління – виконавчі комітети (міських адміністрацій) (ст. 6) [210, с. 5].

Суттєвим недоліком проекту було відсутність чіткого врегулювання посади голови Київської міської ради. Із змісту проекту Закону вбачалось наявність такої посадової особи, але пряма вказівка на порядок її обрання

відсутня.

Разом з тим, проект передбачав, що особливості перерозподілу компетенції між міськими органами влади та управління, організації їх діяльності відображаються та закріплюються в Статуті міста Києва, який за поданням виконавчого комітету (міської адміністрації) затверджується Президентом України.

Від моменту підписання Конституційного Договору до прийняття Конституції України з'явилося ще два проекти закону про столицю, які вже спиралися на Конституційний Договір та виходили з його змісти.

Перший проект був підготовлений експертами науково-дослідного інституту соціально-економічних проблем міста Києва [46]. У ньому була запропонована така модель самоврядування в місті, що передбачає два рівні самоврядності. Перший – рівень міського мікрорайону, житлового будинку тощо розповсюджує свою компетенцію на менш значні питання місцевого життя. Він пов'язаний з організацією безпосередньої демократії в місті і втілюється на засадах добровільності виконання прийнятих рішень. На рівні ж усього міста обов'язковість виконання рішень мала забезпечуватись не лише через добровільність виконання, але й шляхом застосування державного примусу.

У сферах організації місцевої влади, функції і структури представницьких і виконавчих органів, організації муніципальних служб проект передбачав, що райони не наділяються статусом самоврядних територій. Окремі статті присвячувались виконанню Києвом столичних функцій, переважно, на компенсаційній або договірній основі. При цьому державні органи влади, згідно проекту, беруть активну участь у розробці цільових програм розвитку Києва як столиці держави.

Другий проект підготовлений провідними фахівцями Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України [45]. Автори виходили, насамперед, з тих політико-правових ідей, які на час розробки проекту панували в суспільно-політичній думці. Актуальність розробки закону про Київ, на думку укладачів проекту, обумовлювалась такими чинниками: не з'ясовано місце і роль цього закону в системі законодавства про столицю і в системі законодавства про державну атрибутику; нечітко визначений предмет закону про столицю, зміст і межі його дії; не розроблено механізм його реалізації та юридичної відповідальності за дотримання.

На основі свого бачення предмета Закону про столицю, місця Закону в системі законодавства в державі і механізму його реалізації виробити не один, а декілька законів. Зокрема, перший, основний Закон про столицю, повинен був бути прийнятий лише після ухвалення нової Конституції України і служити для столиці свого роду її малою конституцією. Другий закон мав регламентувати особливості організації і функціонування державної виконавчої влади. Третій – безпосередньо охоплювати проблеми власне місцевого самоврядування.

У наукових колах пропонувалося здійснити розподіл адміністративно-розпорядчих функцій центральної і міської столичної влади, закріпивши законодавчо принцип договірності у взаємовідносинах місцевої і центральної

влади з усіх питань, що стосуються столиці і зачіпають, якимось чином, життєві інтереси киян. А для вирішення всіх питань створити Уряд Києва [64, с. 43].

Висловлювалась думка про те, що в законі про столичний статус міста мають бути чітко окреслені органи, що виконують столичні функції; організації, які виконують функції супутні столичним; подібні організації не київської дислокації; нестоличні організації. Їх стан мають визначити гарантії забезпечення столичного ресурсного потенціалу, що виходять від вищих органів влади країни, тобто законодавчі гарантії [2, с. 81].

З прийняттям Конституції з'явилась низка законопроектів про столицю, які розроблялися на виконання її норм.

Одним із законопроектів, які на нашу думку, заслуговують на увагу є законопроект "Про столицю України – місто Київ", підготовлений народними депутатами О.В. Лавриновичем, В.М. Стретовичем, І.Б. Коліушком та ін. [206, арк. 14-49]. Даний проект складався з 61 статті та Прикінцевих і перехідних положень. Це єдиний із законопроектів, який намагався законодавчо визначити статус столиці, розуміючи під статусом столиці України правовий статус міста Києва з визначеними у цьому законі особливостями прав і обов'язків органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку із здійсненням містом Києвом функції столиці України (ст. 1).

Відсутнє було визначення столичних функцій міста, проте проектом пропонувалось окреслити столичні функції Ради та Уряду Столиці, як заходи, дії та послуги, що реалізуються Радою та Урядом Столиці для забезпечення належних умов діяльності органів державної влади України, дипломатичних представництв інших держав та представництв міжнародних організацій в Україні. Здійснення таких столичних функцій мало відбуватися на підставі договорів (ст. 52).

Проект передбачав, що місцеве самоврядування столиці здійснюється громадою міста як безпосередньо, так і через Раду й Уряд Столиці, який є виконавчим органом Ради та їй підзвітний (статті 2, 10). Передбачалося також існування Київської міської державної адміністрації, як ланки державної виконавчої влади (ст. 3). До компетенції ж Ради Столиці відносилося обрання Голови Ради Столиці та його заступника, та обрання Голови Уряду Столиці (ст. 13).

Проект зокрема визначав, що функції безпосереднього управління районами міста Києва здійснюють районні управи в межах повноважень, наданих їм Радою та Урядом Столиці, і є юридичними особами (ст. 55).

Даний законопроект не вирішував питання чіткого визначення особливостей здійснення у м. Києві виконавчої влади і місцевого самоврядування, як то передбачено Конституцією України. В законопроекті лише в загальному плані було згадано особливі функції органів самоврядування столичного міста. Решта повноважень і функцій, що згідно законопроекту належать раді, її виконавчому органу, посадовим особам, питання пов'язані з організацією роботи ради та її органів дублювали відповідні положення проекту Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", який на той час був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні.

Ряд положень даного законопроекту прямо суперечили Конституції України. Так, у законопроекті повністю ігнорувалися положення Конституції щодо територіальних громад у районах міста, наявності в них комунальної власності. У законопроекті не знайшло відображення також те, що рада є вищим органом в системі самоврядування, а виконавчий орган – це орган ради, нею утворений і їй підпорядкований і підзвітний.

Крім того, згідно із законопроекту жодна з вищих посадових осіб не обирається населенням, що суперечило Конституції (ст. 141), згідно якої територіальною громадою обирається міський голова, який очолює виконавчий орган ради.

Заслуговує, на наш погляд, на увагу законопроект “Про столицю України – місто Київ”, поданий народними депутатами В. Чемерисом, В. Симоненком, В. Бондаренком, підготовлений за участю науковців Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України [207, арк. 132-153].

Цікавим, на нашу думку, є підхід авторів щодо Статуту територіальної громади міста Києва (ст. 3), згідно якої статут враховує історичні, культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у місті Києві і визначає відносини між органами місцевого самоврядування у місті Києві та громадянами, що мешкають у місті Києві, підприємствами, установами, організаціями у місті Києві незалежно від форм власності, регулює особливості громадського, політичного, господарського життя у місті. Статут територіальної громади міста Києва приймається Київською міською радою на основі та на розвиток положень Конституції України та цього Закону і є обов’язковим для виконання на території міста Києва. Дія Статуту територіальної громади міста Києва або окремих його положень з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку для рішень органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду. Тобто, проект не передбачав будь-якої реєстрації Статут територіальної громади міста Києва в державних органах, або його затвердження на державному рівні. Проект передбачав посаду мера міста, який обирається населенням про що прямо не зазначалося в законі, але впливало із його змісту (ст. 15), Київську міську раду, депутати якої здійснюють свої повноваження на постійній основі (ст. 2), Уряд міста Києва – вищий колегіальний орган у системі виконавчих органів місцевого самоврядування у місті (ст. 16), районні ради у місті Києві, порядок їх діяльності та повноваження (ст. 17), виконавчі комітети районних рад (ст. 18). Разом з тим, згідно із законопроектом, державну виконавчу владу Києві здійснює Київська міська державна адміністрація, з терміном її повноважень чотири роки (ст. 22).

Даний законопроект отримав під час рейтингового голосування у Верховній Раді України найбільшу кількість голосів, проте не був внесений на голосування. Концепція ж законопроекту була запозичена профільним комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування.

Врешті-решт, Верховною Радою України 4 березня 1998 р. був прийнятий Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” [203, арк. 6-13], на

який 09.03.1998 р. було накладено вето Президента України [208, арк. 3-5] і яке не було подолано Верховною Радою України.

Прийнятий Закон передбачав утворення у місті Києві виконавчого органу міської ради, його паралельне існування з міською державною адміністрацією, запровадження посади міського голови “що є головною посадовою особою в місті Києві”. Разом з тим, жодної норми, яка б визначала повноваження та порядок утворення виконавчого органу ради виписано не було. Передбачалась можливість делегування Київською міською радою повноважень, пов’язаних з виконанням столичних функцій Київській міській державній адміністрації (ст. 9). Загалом закон приділив занадто уваги Київській міській державній адміністрації, обійшовши особливості здійснення місцевого самоврядування у місті Києві.

Президент у своїх пропозиціях до прийнятого закону виходив з того, що згідно з статтею 133 Конституції України, місто Київ, як адміністративно-територіальна одиниця і складова частина України, має такий же статус як і область, а тому в ній повинні діяти місцеві державні адміністрації, обрані відповідні ради і голови цих рад. Існування ж виконавчого органу ради та запровадження посади міського голови, на думку Президента України, не узгоджувалось з нормами Конституції України.

У зв’язку з не подоланням вето Президента України, з’явився Проект Закону України “Про столицю України – місто Київ”, внесений народними депутатами Б.П. Андресюком, Р.П. Безсмертним, О.О. Грачовим та ін. “Про столицю України – місто Київ” [204, арк. 23-41], який був найбільш наближений до існуючого тексту Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”. Найбільшим недоліком даного законопроекту вважалось запропоновані в ньому правила обрання та призначення керівників виконавчої влади та головних посадових осіб місцевого самоврядування у місті Києві [3, арк. 53-57]. У проекті зазначалось, що Київський міський голова обов’язково стає головою Київської міської державної адміністрації, а Президент України може звільнити цю посадову особу з посади голови Київської міської державної адміністрації, що тягне за собою припинення його повноважень як міського голови (ст. 12). Подібна конструкція була фактично обмеженням прав територіальної громади міста Києва, оскільки Президент вирішував долю посадової особи, обрання якої відносилось до компетенції територіальної громади міста Києва. При цьому міський голова ставився в пряму залежність від Президента України. Недоліком законопроекту фахівці також вважали фактичне позбавлення органів самоврядування у місті Києві права мати власні виконавчі органи, оскільки функції виконавчих органів Київради пропонувалося покласти на міську державну адміністрацію, що не відповідало Європейській хартії місцевого самоврядування.

Водночас основна концепція побудови влади у столиці була залишена у прийнятому Верховною Радою України 15 січня 1999 р. Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, який складається з 25 статей та Прикінцевих положень. На нашу думку, на час прийняття цього Закону, його текст був компромісним варіантом, проте на сьогодні більшість його норм, як

засвідчило їхнє практичне застосування, є непрозорими і можуть тлумачитися двояко.

Закон закріпив у місті Києві єдиновладдя, яке полягає у формуванні міською та районними у місті радами власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади в м. Києві, що є особливістю здійснення виконавчої влади в столиці. Разом з тим, цей Закон передбачив існування районних у місті Києві державних адміністрацій, які взагалі не передбачені Конституцією України.

Закон визначив основні завдання Києва як столиці України (ст. 10), столичні функції міста (ст. 4), систему місцевого самоврядування (ст. 7), додаткові повноваження Київського міського голови (ст. 17), особливості бюджету міста Києва (ст. 19), державні гарантії виконання містом Києвом столичних функцій (ст. 12), додаткові права Київської міської ради, пов'язані із здійсненням містом Києвом столичних функцій тощо (ст. 22).

Прийнятий і діючий на сьогодні Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” був результатом тривалих дискусій і його зміст підтвердив фактичний стан речей, що існували на момент його прийняття.

Разом з тим, на сьогодні вже існує певний досвід застосування норм цього закону на практиці, серед наукових кіл є розуміння необхідності визначення поняття “статусу столиці”, прийнято рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. [223] щодо правового положення Київського міського голови, в якому сформульовані правові позиції щодо правового статусу Київського міського голови, є досвід виконання функцій столиці та гарантій їх забезпечення та сформульовані певні позиції щодо їх врегулювання, відомі проблемні питання щодо повноважень Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації в сфері здійснення функцій столиці. Тому є необхідним, на нашу думку, прийняття нового Закону України про столицю – місто Київ. В даному аспекті, звичайно, можна розглядати питання про доцільність внесення основних змін до діючого Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Загалом, державну правотворчість в сфері муніципальної діяльності, як і правотворчість взагалі, необхідно розвивати трьома шляхами: “вдосконалення нормативно-правового матеріалу; подолання прогалин у праві; систематизація чинних нормативно-правових актів” [247, с. 71].

При вдосконаленні столичного законодавства слід в першу чергу ґрунтуватися на тому, що суть і принципи місцевого самоврядування у Києві не повинні відрізнятися від загальнодержавних, визнаних на європейському рівні. Законодавство, що регулює статус Києва, як столиці України, повинно містити лише ті особливості, які пов'язані з додатковими функціями, що виконує місто. Слід також враховувати, що Київ – велике місто, що відображає загальні зміни в економічній сфері країни, задає темпи і напрями зміцнення всієї виробничо-територіальної бази, що потребує досконалішого регулювання з боку органів місцевого самоврядування [4, с. 1].

Вважаємо, що Україна, як молода держава, стрімко розвивається і основні погляди суспільства щодо побудови державної влади та місцевого самоврядування наближаються до європейських, поступово змінюється позиція держави щодо фінансової самостійності територіальних громад, впроваджується конституційна та адміністративна реформи у напрямку формування самодостатньої низової адміністративно-територіальної одиниці, комплексного законодавчого забезпечення місцевого самоврядування. Тому, новий Закон про столицю має впроваджуватися поряд з удосконаленням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, та Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, законодавством про комунальну власність, територіальний устрій, про територіальні громади, тощо. Цей шлях, на нашу думку, є ефективнішим, хоча і потребує більш об’ємної та кропіткої роботи над підготовкою низки законопроектів.

Вважаємо, що новий Закон „Про столицю України – місто Київ” має містити наступні основні елементи:

- визначення спеціального статусу столиці України – міста Києва, як то передбачено ст. 133 Конституції України;
- вичерпний перелік функцій міста Києва, у тому числі визначення функцій, що пов’язані із 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 та систему їх функцій та повноважень;
- порядок організації та 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.

У Верховній Раді України вже знаходиться ряд законопроектів про внесення змін до Закону України “Про столицю України - місто-герой Київ”.

Одним із перших законопроектів був проект, внесений у 2000 р. народним депутатом Л.Г. Косаківським [108]. Проект передбачав зміни в частині утворення Київською міською радою власних виконавчих комітетів та інших виконавчих органів, паралельне функціонування Київської міської державної адміністрації, на яку Київською міською радою можуть покладатися повноваження по виконанню столичних функцій, по виконанню яких Київська міська державна адміністрація підзвітна і підконтрольна міській раді.

Проект внесений народними депутатами В. Лебедівським та В. Бондаренком передбачав зміну статті столичного Закону щодо Статуту територіальної громади міста Києва, згідно якої форми та порядок здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою міста Києва, органами та посадовими особами місцевого самоврядування у місті Києві, особливості управління комунальною власністю міста Києва та формування і виконання місцевих бюджетів, а також система місцевого самоврядування та статус органів самоорганізації населення у місті Києві відповідно до цього закону та інших законів визначається Статутом територіальної громади міста Києва.

Проект передбачає також норму згідно якої однією із особливостей здійснення виконавчої влади у місті Києві є виконання Київським міським головою повноважень голови місцевої державної адміністрації у місті Києві [110].

Один із проектів передбачає опублікування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у місті Києві у комунальних засобах масової інформації [111]. Таким чином, запропоновані законопроекти є несистемними, не враховують весь комплекс проблем, які потребують розв'язання, а стосуються, як правило, правового положення голови Київської міської державної адміністрації, Київського міського голови. Тому, вважаємо, що внесення змін до чинного Закону не буде мати системного характеру і не вирішить увесь комплекс проблем.

Певне значення у формуванні правового статусу міст в цілому і столиці зокрема, відіграв Закон України “Про Генеральну схему планування території України” [115], прийнятий Верховною Радою України 7 лютого 2002 р., який розширює і конкретизує положення Закону України “Про планування і забудову територій” [173]. Цей Закон визначає пріоритети та концептуальні напрями вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, і перш за все міст, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Генеральну схему розроблено відповідно до Законів України та інших нормативно-правових актів з питань використання територій з урахуванням економічних, географічних, історичних, екологічних, демографічних особливостей регіонів. Положення Генеральної схеми відповідають принципам заключних документів Конференції ООН з розвитку населених пунктів (ХАБІТАТ-II) та відповідним рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи.

Реалізація Генеральної схеми планування території України розрахована на два етапи: 2001–2010 та 2011–2020 роки. На першому етапі передбачається: удосконалення законодавчого, наукового, інформаційного, проектного, організаційного забезпечення планування території на загальнодержавному рівні; організація проведення моніторингу реалізації Генеральної схеми, які забезпечуватимуть досягання найбільшого економічного, соціального та екологічного ефекту. На другому етапі передбачається здійснення заходів щодо планування території відповідно до вирішень Генеральної схеми та проведення моніторингу її реалізації.

На наш погляд, неабияке значення для міста Києва, його органів місцевого самоврядування відіграє Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [132], прийнятий Верховною Радою України 11 вересня 2003 р. Закон визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності державна регуляторна політика розглядається як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів,

зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. Закон поширюється на діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб при прийнятті ними регуляторних актів. Міські ради з метою реалізації покладених на них завдань у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покласти ці повноваження на одну із існуючих постійних комісій відповідної ради. Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики у системі місцевого самоврядування у місті Києві визначаються цим Законом та Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст. 31).

Певне місце серед нормативних актів, що забезпечують розвиток сучасних українських міст, в тому числі і міста Києва, є схвалена Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. Концепція сталого розвитку населених пунктів. Цей акт прийнято з метою забезпечення виходу з кризи і створення умов для сталого розвитку населених пунктів. Концепція стала основою для розроблення відповідних нормативно-правових актів і програм соціально-економічного розвитку населених пунктів, забезпечення скоординованої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розв'язання практичних завдань на державному, регіональному і місцевому рівні.

Деякі вчені слушно підкреслюють, що чинне законодавство України про місцеве самоврядування має багато прогалин, не повністю відповідає принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності територіальних громад, має недосконалі і суперечливі норми [219, с. 151]. Для столиці таке положення є більш складним, оскільки спеціальний столичний закон та підзаконні нормативно-правові акти повинні не тільки відповідати положенням Європейської Хартії про місцеве самоврядування, а і враховувати спеціальний статус міста, як столиці України.

Значне місце серед джерел права, що регулюють суспільні відносини, за участю органів місцевого самоврядування міста Києва, є підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади: відповідні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, рішення Конституційного Суду України з питань місцевого самоврядування та нормативні акти інших органів державної влади. Підзаконні нормативно-правові акти, які застосовуються у місті Києві можна поділити на загальні, що поширюються на територію всієї держави та спеціальні, які стосуються безпосередньо столиці України.

Серед загальних нормативних актів Президента України слід виділити Указ Президента України від 12 березня 1994 р. № 84/94 “Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України”, яким встановлювався перелік майна, яке належить до комунальної власності міст України та забезпечує загальноміські та соціально-економічні потреби населення

відповідних міст [159] та Указ Президента України від 05.05.1996 р. № 306/96 “Про Положення про Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України та склад його правління”, в якому визначено, що Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України є центральною науково-методичною, консультативною та координуючою установою, утворено при Президентові України для підтримки місцевого самоврядування [176].

Указ Президента України від 30 серпня 2001 р., яким затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, що спрямована на забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад [120].

Для столиці України – міста Києва, одним із перших важливих указів був Указ Президента України від 18 березня 1994 р. “Про деякі заходи для забезпечення виконання містом Києвом функцій столиці України” [121], який встановлював що на час до прийняття Закону України “Про столицю України” Київська міська державна адміністрація бере участь у розробці проектів та цільових програм розвитку міста Києва; здійснює управління майном підприємств, установ і організацій, які засновані на загальнодержавній власності та мають важливе значення для забезпечення життєдіяльності міста Києва; бере участь у вирішенні питань щодо розміщення центральних органів, які створюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв міжнародних організацій в Україні; розробляє і затверджує за погодженням з Міністерством України у справах будівництва і архітектури нормативи планування і забудови міста Києва тощо. Передбачалось щорічне виділення Київській міській державній адміністрації коштів з сум, одержаних за рахунок діяльності підприємств, установ і організацій, які знаходяться на території міста Києва.

Указом Президента України від 24 липня 1995 р. “Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києва та Севастополі державні адміністрації” утворена у місті Києві та районах міста Києва державні адміністрації як місцеві органи державної виконавчої влади [165]. Пізніше Указом Президента України від 21 серпня 1995 р. затверджено положення про Київську міську державну адміністрацію та положення про районну у місті Києві державну адміністрацію [175], який втратив чинність, згідно з Указом Президента України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [102]. Зазначені Укази заклали основу діяльності адміністрацій у місті Києві, що згодом знайшло своє відображення в Конституції України.

Указом Президента України від 14 грудня 2002 р. “Про скасування рішень голови Київської міської державної адміністрації” [195], яким скасовувалися рішення голови Київської міської державної адміністрації від 5 червня 2002 р. “Про деякі питання діяльності Головного управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації” [122] та від 7 червня 2002 р. “Про затвердження Положення про Головне управління земельних ресурсів

Київської міської державної адміністрації” [138], як такі, що суперечать Конституції та законам України, актам Президента України та дано доручення Кабінету Міністрів України звернутися до суду з позовною заявою про оскарження рішення Київської міської ради від 23 травня 2002 р. “Про питання управління земельними ресурсами в м. Києві” [171].

Серед постанов Кабінету Міністрів України варто виділити Постанову Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)”, якою затверджено перелік державного майна України, яке передається до власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності) [192].

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. “Про порядок призначення на посади та звільнення з посад перших заступників, заступників голів та керівників апарату обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій”, визначено порядок призначення Київським міським головою першого заступника голови Київської міської державної адміністрації, повноваження якого стосуються сфери виконавчої влади за погодженням з Президентом України [180].

Для діяльності Київської міської державної адміністрації важливе значення мають Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації” [148] та Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. “Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації та районної у місті Києві державних адміністрацій” [185].

Важливе значення для діяльності органів місцевого самоврядування міста Києва має Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. “Про затвердження Формули розподілу обсягу між бюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами”, якою розроблено формулу для розподілу обсягу між бюджетних трансфертів між державним бюджетом та бюджетом міста Києва [149].

Варто також виділити Постанову Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2002 р. “Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності”, якою визначено механізм розмежування земель права державної і комунальної власності в Україні. Постанова дала можливість реалізувати права комунальної власності територіальних громад на землю [147].

Поступово визнається і утверджується таке джерело права у місцевому самоврядуванні як акти Конституційного Суду України. Зокрема рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. (справа про місцеве самоврядування) [225], Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 1998 р. щодо виборів міських голів у містах Києві і Севастополі [224], Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 р. щодо статусу депутатів

місцевих рад [221] та Рішення Конституційного Суду України щодо особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва від 13.10.2005 р. [222].

Важливим для міста Києва є рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій, що було прийнято внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи у місті Києві [220]. Цим рішенням визначено, що межі повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, законодавством 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.

Неабиякого значення для міста Києва має рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [223]. Рішенням визначено, що Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації.

Загальний обсяг підзаконних нормативно-правових актів, які б підтверджували спеціальний статус столиці і приймалися на виконання спеціального Закону обмежена кількість і вони, як правило, стосуються організації діяльності міської влади.

У процесі розбудови демократичної держави та закріплення принципів місцевого самоврядування вагоме місце в системі джерел муніципального права України посідають міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Взаємодія національного і міжнародного права з практичної точки зору вимагає застосування норм міжнародного права таким чином, щоб вони могли практично застосовуватися в правовій системі держави й у необхідних випадках національними судами [32, с. 34]. Деякі автори вважають, і з цим не можна не погодитись, що в системі права України створюється міжгалузевий інститут імплементації норм міжнародного права [254, с. 238].

Міжнародні нормативно-правові акти, що визначають міжнародно-правові стандарти організації та розвитку міст і міської демократії, містять в собі певні міжнародні гарантії прав міста. Вони є системою універсальних міжнародних способів встановлення і захисту прав міста, які закріплені в міжнародних документах правового характеру і є обов'язковими для виконання усіма державами. В даному випадку не можна виділяти для міста Києва окремих міжнародних нормативно-правових актів, які б стосувалися лише правового статусу столиці. Міжнародно-правові стандарти організації та

розвитку міст поширюються і на місто Київ.

Особливе місце в європейських інтеграційних процесах відведено місцевій демократії, стандарти становлення та функціонування якої знайшли своє формування та втілення в таких міжнародно-правових документах, як Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985 р.), Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (1985 р.), Європейська типова Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади (1980 р.), Європейська Декларація міських прав (1992 р.). Прийняття і втілення в життя цих міжнародних стандартів в області місцевого самоврядування та статусу адміністративно-територіальних одиниць не тільки в європейських державах, а й всього світового співтовариства.

Для столиці – міста Києва, міжнародно-правові акти не регулюють і не забезпечують статусу міста саме як столиці суверенної і незалежної держави. Такі акти можуть створювати правові умови для реалізації певних завдань державного значення. Розвиток місцевого самоврядування відбувається і повинен відбуватися з урахування норм міжнародного права, а тому розгляд відповідних міжнародно-правових документів є в даному аспекті необхідним.

Так, Європейська Хартія місцевого самоврядування схвалена урядами 23 держав у 1985 р., підписана Україною 6 листопада 1996 р. і ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [190]. Основні положення Хартії, що носять характер міжнародних стандартів, мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті їх реалізації в законодавстві України [8, с. 326]. Основна позиція, що визначена в Хартії полягає в тому, що органи місцевого самоврядування складають одну з основ будь-якого демократичного устрою. Важливе значення має положення ст. 2 Хартії, де проголошено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або Конституції України. Для України дана стаття мала наслідком визнання і гарантування місцевого самоврядування у ст. 7 Конституції України. Хартія визначила поняття місцевого самоврядування, основні підходи і принципи автономії місцевих влад та їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії, встановила обсяги повноважень органів місцевого самоврядування і підстави їх обмеження, вимоги щодо створення належних умов і посадового кваліфікаційного зростання службовців, умови щодо здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні, міжнародні норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, джерела фінансування місцевого самоврядування.

Основна частина Хартії регламентує найважливіші компетенційні та функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають істотне значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яку прийнято XXVII Конгресом Міжнародної Спільки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) [6]. Формулювання Всесвітньої Декларації

місцевого самоврядування значною мірою збігаються з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування і у порівнянні з останньою є точнішим. Зміст статей Декларації носять, переважно, стверджувальний, а не рекомендаційний характер. Ця Декларація не є обов'язковою для виконання Україною, але становить значний інтерес і має певне значення при прийнятті внутрішньодержавних нормативно-правових актів [268, с. 183]. Міжнародні неурядові організації місцевої влади не органами, які виражають волю держави, але, як впливові і масові об'єднання міжнародної громадськості, вони виражають думку держави з найважливіших аспектів міжнародного життя. З огляду на ці обставини України має рахуватися з нормами Декларації.

Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади підписана між членами Ради Європи у 1980 р., та ратифікована Україною 14 липня 1993 р. [37]. Конвенція врегулювала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав – членів Ради Європи. Це був, по суті, перший профільний міжнародний документ макрорегіонального характеру, який містить у собі міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевої влади, що має вихід на рішення локальних питань розвитку територій [7, с. 340].

Європейська Декларація міських прав, прийнята 18 березня 1992 р. [36], являє собою “комплекс умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах” [5, с. 66] та є “своєрідним кадастром міських прав, який повинен в обов'язковому порядку знайти своє відображення та закріплення в Хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку” [65, с. 95].

Україна приєдналася до європейських стандартів місцевого самоврядування. Приєднання України до міжнародних документів і реалізація їхніх положень державними органами України та її органами місцевого самоврядування є суттєвим поштовхом становлення в державі цивілізованої системи місцевої демократії. Такі процеси віддзеркалюються на становленні місцевого самоврядування в столиці України – місті Києві.

Отже, конституційно-правові основи, що закріплюють статус міста Києва складають собою систему конституційних та законодавчих основ, що регулюють правовідносини, в які вступає місто Київ. Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, який був прийнятий на виконання Конституції України, не надає визначення “спеціального статусу столиці”, як про те йде мова в Основному Законі. Проаналізувавши всі аспекти реалізації спеціального Закону про столицю та систему законодавства, що визначають статус столиці, зроблено висновок про необхідність прийняття закону про столицю, що має здійснюватися комплексно з запровадженням удосконаленого законодавства у сфері місцевого самоврядування.

2.2. Локальні нормативні акти, що регулюють суспільні відносини, пов'язані із реалізацією статусу столиці України – міста Києва

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади міста Києва та органів і посадових осіб місцевого самоврядування столиці є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Це Статут територіальної громади міста Києва, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти Київської міської ради та районних у місті Києві рад, рішення цих рад, розпорядження Київського міського голови та виконавчих органів зазначених рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади тощо.

Конституція України у ст. 140 прямо передбачила, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а ст. 144 визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, зазначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Всі ці акти перебувають між собою у певному зв'язку, причому не тільки у змістовному плані. Пріоритет належить актам, які приймаються самим населенням. Безпосереднє волевиявлення громадян слугує найбільш демократичним джерелом правотворчості. Особисті та соціальні інтереси тут органічно поєднуються. Причому інституціонально такі рішення можна називати актами місцевого самоврядування, оскільки зближується, та навіть зливається, коло осіб, які приймають рішення, та коло осіб, які виконують ці рішення. За своїм характером, ознаками, суб'єктами, змістом та сферами регулювання ці акти неоднакові [251, с. 243].

Питання про правові акти місцевого самоврядування набуває особливої актуальності, тому що йдеться про формування справді демократичної системи правотворчості. Акти місцевого самоврядування у місті Києві, поряд із Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів, актами місцевих органів виконавчої влади, є важливим джерелом конституційного права та необхідним елементом нормативно-правового механізму реалізації конституційно-правового статусу міста Києва.

За допомогою актів місцевого самоврядування встановлюються норми права, які обов'язкові для населення, органів, посадових осіб, підприємств, установ та організацій, що здійснюють діяльність у межах відповідної території. Предметом цих актів можуть бути окремі питання реалізації прав і свобод жителів – членів територіальної громади, насамперед, щодо вирішення питань місцевого значення, окремі статусні характеристики органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації окремих функцій та повноважень місцевого самоврядування тощо. Адже одним із найважливіших чинників ефективного управління великим містом виступає нормотворча

функція органів місцевого самоврядування, реалізація якої дає змогу налагодити чітку взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, забезпечити зв'язок між цілями, програмами, критеріями їх оцінки, міськими проблемами й методами їх розв'язання [4, с. 6].

У механізмі правового регулювання суспільних відносин у місті Києві важливу роль відіграють локальні акти, які є основним засобом реалізації місцевого самоврядування в місті.

Локальний правовий акт – це письмовий документ, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності міської територіальної громади, прийнятий уповноваженим суб'єктом місцевого самоврядування і має офіційний характер і обов'язкову силу [266, с. 94].

Акти міської влади Києва носять локальний характер і за юридичною силою є підзаконними актами. Їх сфера дії обмежена межами міста, району в місті та колом суб'єктів, що проживають на відповідній території.

Деякі вчені виділяють загальні ознаки правових норм локальних актів: їх загальнообов'язковий характер на певній території, багатофункціональність, формально визначений характер; письмову форму; а також спеціальні ознаки: публічний характер, ієрархічність, імперативний характер, громадська природа ряду норм, основна більшість локальних актів місцевого самоврядування не реєструється органами державної влади.

За методом ухвалення їх можна поділити на колегіальні (рішення референдумів, рад та їх виконавчих органів) і одноособові акти посадових осіб місцевого самоврядування [31, с. 9].

В цілому, серед правових актів в місті Києві можна виділити:

- Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київради від 28.03.2002 р. – основний локальний нормативно-правовий акт, який визначає статус міста і є актом установчого характеру, а тому щодо інших актів органів і посадових осіб міського самоврядування є первинним. Це означає, що цей акт має найвищу юридичну силу в системі локальних актів, приймається в особливому порядку “породжує найвагоміші наслідки” [48, с. 101];

- регламент Київської міської ради, затверджений рішенням Київради від 14.07.2006 р. № 14/14 [191] – правовий процесуальний акт, який регулює порядок роботи ради, внесення і розгляд питань на його сесіях, створення комісій та ін.;

- рішення – нормативний акт або акт, що приймається Київською міською радою і має загальне значення;

- рішення районних у місті Києві рад – нормативний акт, що приймається відповідною районною у місті Києві радою, та є обов'язковими для виконання на території району в місті;

- положення – локальний акт, який конкретизує норми статутного або тематичного змісту і затверджується розпорядчим актом (рішенням або розпорядженням);

- розпорядження – акт застосування права, який приймається Київським міським головою або виконавчим органом Київради (Київською міською

державною адміністрацією), виконавчим органом районної у місті Києві ради;
 - накази і інструкції – правові акти оперативно-розпорядчого характеру відносно внутрішньої діяльності механізму міста, району в місті який приймаються відповідними управліннями виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), управліннями виконавчих органів районних у місті Києві рад.

Всі ці акти мають важливе значення як для функціонування міста в цілому, так і для окремих юридичних осіб і громадян, які належать до територіальної громади міста.

На думку деяких авторів, нормативно-правові акти локального характеру можна класифікувати: за суб'єктами прийняття на акти, що приймаються територіальною громадою міста на місцевому референдумі, акти, що приймаються радою, тощо; за нормативною природою, на акти тривалої дії, адресовані широкому колу осіб, нормативні акти індивідуального змісту і розраховані на однократне застосування; за порядком прийняття правових актів, на рішення прийняті безпосередньо населенням і не потребують затвердження, рішення прийняті колегіально на зборах громадян і потребують затвердження, рішення прийняті в порядку правотворчої ініціативи, тощо; за предметом відання органів міського самоврядування, акти з питань господарської діяльності, з питань соціальної політики з питань культури, тощо; за порядком набуття правовими актами юридичної сили, за сферою дії (загальні, спеціальні), залежно від характеру правових норм в актах (матеріальні і процесуальні), за наслідками прийняття (обов'язкові і рекомендаційні) [266, с. 95-96].

На нашу думку, для міста Києва характерно виділити ще такі види локальних актів: залежно від виду представницького органу на акти міської влади та акти районної влади; за підставами прийняття, акти, які прийняті на підставі нормативно-правових актів, в межах повноважень наданих законом та акти політичного характеру, які відображають ставлення міської влади до подій в державі та чинного законодавства, як правило містять норму про обов'язкове їх опублікування в засобах масової інформації, але не впливають на життєдіяльність територіальної громади міста Києва, наприклад, тривалий час були поширені рішення Київради про звернення до Верховної Ради України щодо необхідності внесення змін у законодавство; залежно від завдань, які висвітлюються на акти, що приймають на підставі виконання столичних функцій, передбачених Законом України "Про столицю України – місто-герой Київ" та акти, що приймаються на підставі повноважень, передбачених загальним законодавством, що регулює питання місцевого самоврядування.

Додатково акти районних органів місцевого самоврядування можна поділити на акти, прийняті на підставі повноважень, визначених законом та на підставі повноважень та доручень наданих владою міста.

Всі ці види локальних актів приймаються у процесі практичної діяльності міста, оскільки локальна нормотворчість відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприятиме зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономії. Локальна нормотворчість дає можливість конкретизувати загальні конституційні і законодавчі положення стосовно територіальної

громади міста із врахуванням столичного статусу, місцевих традицій і особливостей, та ліквідувати численні прогалини в сучасній правовій регламентації питань місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Закон передбачає, що рішення ради у п’ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов’язана двотижневий строк повторно розглянути рішення.

Як свідчить досвід здійснення місцевого самоврядування в Україні, така норма прийнятна для сільських, селищних рад, де є невеликий обсяг, прийнятих радою рішень. Для міста Києва така норма є недієвою з огляду на скорочені строки, які в ній визначаються. На практиці, на кожному пленарному засіданні Київради розглядається більше, ніж сто питань. Оформлення кожного рішення Київради після його прийняття та перед поданням його на підпис міському голові займає в середньому біля двох тижнів. Тому, якщо міський голова не був присутній на сесії ради, в нього є всі підстави своєчасно не зреагувати на прийняті радою рішення. Прикро те, що Київська міська рада, не може змінити такий порядок в Регламенті, оскільки згідно ст. 9 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, повинна керуватися Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Офіційне оприлюднення рішень Київради відбувається в газеті “Хрещатик”, що є комунальним засобом масової інформації.

Особливе місце серед локальних нормативних актів місцевого самоврядування займає Статут територіальної громади міста Києва. Відповідно до ст. 5 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, з метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України, Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади міста Києва, який підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України.

Статут територіальної громади – це маленька конституція окремого населеного пункту, яке регулює і регламентує усе його життя [30, с. 29].

Вчені-правознавці ведуть дискусію про те, які нормативні акти повинні врегулювати конституційно-правовий статус міста: чи то Закон про статус міста, який буде законодавчим актом державного значення, чи то статут територіальної громади міста – локальний нормативний акт, який розроблятиметься і прийматиметься у кожному місті окремо, чи той та інший акт одночасно [217, с. 136; 80, с. 178; 228, с. 18; 232, с. 152]. Для міста Києва прийнятий спеціальний Закон, який повинен був би врегулювати більшість правових питань щодо його столичного статусу. Проте, як показує практика, його недостатньо і саме Статут територіальної громади міста Києва міг би бути тим локальним актом, що містив би в собі життєво необхідні для міста правові норми.

М.О. Баймуратов підкреслює, що “право виступає не єдиним нормативним регулятором діяльності колективного суб’єкта права. Об’єктивно необхідним і не менш важливим нормативним регулятором суспільних відносин є й ті соціальні норми, що виробляються самими колективними суб’єктами, – корпоративні норми. Вони можуть фіксуватися як у факультативних актах, Статутах, Положеннях, так і в локальних – внутріорганізаційних нормах” [9, с. 146].

Враховуючи, що конституційні права людини і громадянина не є вичерпними, саме статuti створюють легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад [77, с. 120].

Статут міста – базовий нормативно-правовий акт міського самоврядування, “свого роду міська конституція, де чітко зафіксовані права і обов’язки, повноваження та майнові права всіх суб’єктів міського життя” [44, с. 9], який містить систему принципів, норм та правил, що встановлюють порядок та процедури підготовки, прийняття і виконання всіх рішень стосовно функціонування і розвитку міста, регулюють відносини між діючими у місті суб’єктами, а також міста з іншими суб’єктами права. Статут має відобразити особливості здійснення місцевого самоврядування в місті, конкретизувати положення Конституції і законодавства України, визначити схеми управління містом і його підсистемами, врегульовувати положення, норми і правила, що не врегульовані чинним законодавством України [267, с. 149].

Предметом регулювання статуту могли стати так звані “правові прогалини”. Досвід розробки проектів перших статутів свідчить про наявність різних підходів до визначення їх предмету. Зокрема спостерігаються спроби відтворити в статуті основні положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та галузевого законодавства, які стосуються повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Погоджуємося з думкою, що це нераціональний підхід: предмет статуту територіальної громади мають становити питання, які, по-перше, не врегульовані чинним законодавством, але визначають умови нормального функціонування територіальної громади та її органів, що свідчить про необхідність їх регламентації на локальному рівні – в системі місцевого самоврядування; по-друге, згідно ст. 92 Конституції України не потребують обов’язкової законодавчої регламентації; по-третє, прямо визначені законом як такі, що підлягають регламентації в статуті [67, с. 64-65].

Найвиразніше наслідки використання статутного права проявляються у сфері соціально-політичних та адміністративно-управлінських відносин. По-перше, статутне право створює передумови для демократичного управління в місті. По-друге, сприяє підвищенню ефективності управлінської діяльності міської влади [75, с. 5].

У певному сенсі статут міста – це хартія або соціальна угода між городянами та суб’єктами міського управління – міським головою, представницькими та виконавчими органами, яка охоплює норми і правила міського співжиття, права і обов’язки громадян і посадовців владних структур.

Громадські свободи та певні обмеження, що зумовлені реаліями міського життя, взаємовідносини між городянами і органами влади та посадовцями тощо [227, с. 326].

Необхідність статуту диктується декількома важливими обставинами:

1. Перехідним характером міста і міського товариства, яке переживає складний і неоднозначний процес реформування.
2. Особливостями міського соціуму, які змінюються в процесі розвитку ринкових і демократичних відносин. Тому члени міського товариства мають потребу в правилах поведінки в міському економічному, політичному, культурному, комунальному просторі, а також правилах взаємодії з міською владою й один з одним.
3. Сучасною безвідповідальністю як керівників, так і рядових громадян, що обумовлена відсутністю необхідної морально-правової регламентації відповідальності. Статут повинен однозначно визначити цю міру відповідальності між органами міської влади і суб'єктами громади. Мова йде, насамперед, про відповідальність влади за розв'язання міських проблем, стан екології, комунального господарства, рівень соціального захисту населення.
4. Активізацією механізмів відновлення всіх сфер життя міста під час реформування міста. При цьому статут має стати правовим інструментом реалізації програми розвитку міста.
5. Моральними потребами жителів міст, які змінюються в нашому суспільстві дуже повільно. Моральних втрат у цьому процесі поки набагато більше, ніж досягнень. Значення статуту полягає в тому, щоб відігравати роль не тільки юридичного документа, але й своєрідного суспільного договору, що закріплює прогресивні моральні цінності: взаємодопомогу, підтримку незаможних, добродійність і таке інше [72, с. 197-198].

Від упровадження та послідовного дотримання статуту міста у різних сферах життя очікується комплекс прямих і опосередкованих ефектів. В основному вони спричиняються впорядкуванням функціонування і розвитку міста в цілому і мають середньо- та довгостроковий характер. Значною мірою прояв цих ефектів залежить від того, наскільки швидко і послідовно статут буде впроваджений і стане керівництвом до дії для міської влади [266, с. 104].

За останні роки було підготовлено кілька проектів Статуту територіальної громади міста Києва [241; 242; 240]. З них достатньо прогресивним за змістом правоположень та адекватним принципам нормотворчої техніки є проект Статуту територіальної громади міста Києва, підготовлений та внесений на розгляд Київради Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. В центрі уваги розробників проекту були питання статусу територіальної громади міста Києва, закріплювалися муніципальні права і свободи, а також визначались обов'язки жителів – членів територіальної громади м. Києва. Передбачалось утворення ефективних механізмів захисту прав киян, зокрема запровадження інституту Міського уповноваженого з прав територіальної громади м. Києва. Безумовним досягненням даного проекту було конституювання виконавчого комітету Київської міської ради, що створило б умови для ліквідації існуючого нині

дуалізму в організації та діяльності міської влади. У проекті визнавалося право прийняття та внесення змін до Статуту безпосередньо територіальною громадою. Передбачена достатньо складна процедура внесення змін і доповнень перетворювала даний документ у стабільний, “жорсткий” локальний нормативний акт, що фактично унеможливило будь-які зловживання органів та посадових осіб місцевого самоврядування. На жаль, більшість запропонованих у цьому проекті положень була проігнорована під час прийняття депутатами Київської міської ради Статуту територіальної громади міста Києва [11, с. 33-34].

Рішенням від 28.03.2002 р. Київська міська рада затвердила Статут територіальної громади міста Києва [198]. Зазначений Статут був поданий на реєстрацію до Міністерства юстиції України. Протягом майже року Міністерство юстиції України не реєструвало і не відмовляло міській владі в реєстрації Статуту територіальної громади міст Києва. Двічі Київська міська рада вносила зміни до Статуту рішенням від 19.12.2002 р. та від 19.12.2002 р., проте основний документ територіальної громади не був зареєстрований [109; 112].

Внаслідок неврахування багатьох положень як Київською міською радою так і Міністерством юстиції України остаточний варіант Статуту територіальної громади міста Києва, фактично, втратив всі цінні і основні норми, які мали на меті врегулювати особливий статус функціонування міста Києва. У своїй остаточній редакції Статут дублює норми із чинного законодавства України. Лише більш детально були виписані порядок проведення загальних зборів (ст. 11), місцевих ініціатив (ст. 12), громадських слухань (ст. 13). Особливу увагу було приділено статусу Київського міського голови, що і було основною підставою зволікань з боку Міністерства юстиції України. Було визначено, що Київський міський голова очолює виконавчий орган Київської міської ради (міську державну адміністрацію), здійснює керівництво діяльністю виконавчого органу Київської міської ради, несе відповідальність за виконання ним функцій виконавчої влади в частині здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій та, у зв'язку з цим, виконує відповідні повноваження (ст. 16).

Близько двох років тривали судові справи міської влади з Міністерством юстиції України і в усіх судових інстанціях було зобов'язано центральний орган виконавчої влади зареєструвати Статут територіальної громади міста Києва. Наказом Міністерства юстиції України від 02.02.2005 р. № 14/5 зареєстровано Статут територіальної громади міста Києва. Така реєстрація, яка пов'язана в першу чергу з політичними подіями, що відбулися в державі, доводить, що держава, в особі її органів, розглядає столицю як політичний об'єкт, ігноруючи при цьому норми як міжнародного права, так і українського законодавства.

Одночасно, залишилися неврегульованими важливі питання для життєдіяльності столиці, не заповнені прогалини законодавства. Міською владою не використана можливість шляхом прийняття Статуту забезпечити столицю дієвою малою конституцією. Вже сьогодні йде мова про необхідність

внесення змін до прийнятого Статуту. На нашу думку, концепція Статуту територіальної громади міста Києва є ґрунтовно розробленою і проект авторського колективу Центру місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, який був поданий на розгляд Київської міської ради, може бути використаний в майбутньому для удосконалення прийнятого Статуту. Для цього необхідно змінити ставлення самих депутатів до правового навантаження цього документу, навіть вдаючись до заходів тлумачення позитивних наслідків кожної із запропонованих в проекті норм.

Вважаємо, що для столиці норма Закону про затвердження Статуту територіальної громади міста Києва (ст. 5) не може носити такий формальний характер. Вона повинна давати можливість міській владі врегульовувати в основному документі те коло питань, яке є необхідним для територіальної громади, а не обмежуватись загальним терміном про “врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці”.

Питання, яке пов’язане із державною реєстрацією статуту територіальної громади міста Києва у Міністерстві юстиції України, також потребує переосмислення.

Не менш важливим локальним актом, який створює умови для реалізації містом Києвом своїх столичних функцій, є Регламент Київської міської ради, затверджений рішенням Київради від 14 червня 2006 р. [191]. Загалом регламент ради затверджується кожною новообраною радою не пізніше як на другій сесії роботи ради (ст. 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Регламент Київської міської ради, встановлює порядок скликання сесії Київради, підготовки і розгляду нею рішень Київради про затвердження порядку денного сесії та інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії Київради, її органів, організації роботи Київради, підготовки та ведення пленарних засідань, розгляду та прийняття рішень Київради за спеціальними процедурами тощо.

Регламент визначає процедуру підготовки проектів рішень Київради до розгляду, починаючи від подання такого проекту і закінчуючи його оприлюдненням, порядок його розгляду постійними комісіями, Президією та сесією.

Рішення Київської міської ради як локальний нормативно-правовий акт, приймається радою після відповідної підготовки проекту рішення до розгляду на порядку денному. Суб’єктами подання проектів рішень Київради виступають Київський міський голова, заступник міського голови – секретар Київради, постійні комісії Київради, депутати Київради, депутатські групи та фракції, виконавчий орган Київради (Київська міська державна адміністрація), загальні збори громадян в порядку, визначеному законодавством та Статутом територіальної громади міста Києва (ст. 20 Регламенту Київської міської ради). Проект рішення обов’язково повинен бути розглянутий відповідною постійною комісією Київради, управлінням правового забезпечення та Президією Київради.

При підготовці проекту регуляторного акта у сфері господарської діяльності його розробник готує аналіз регуляторного впливу до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, а при одержанні їх після опублікування проекту вирішує питання про їх урахування, виходячи при цьому з вимог статей 8, 9 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [132].

Рішення Київради вважається прийнятим, якщо на пленарному засіданні за нього проголосувало більше половини від загального складу депутатів Київради (61 голос). При встановленні результатів голосування до загального складу Київради включається Київський міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні Київради, і враховується його голос.

На нашу думку, рішення Київської міської ради можна поділити:

- за змістом правовідносин, що вони регулюють на процедурні, організаційні, на виконання повноважень наданих законодавством.

Так, процедурним вважається питання регулювання роботи пленарного засідання сесії Київради. Рішення з процедурних питань приймається більшістю голосів депутатів Київради, присутніх на засіданні Київради.

Київрада не приймає з процедурного питання окремого рішення як документа.

До організаційних рішень Київради слід віднести рішення що стосуються порядку її діяльності та підпорядкованих їй органів, а саме рішення Київради “Про затвердження Положення про постійні комісії Київради” [142], рішення Київради від 09.09.1999 р. № 23/525 “Про створення секретаріату Київради” [201], рішення Київради від 11.03.1999 р. № 161/262 “Про виконавчий орган Київради” [105], “Про затвердження Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради” від 22.02.2007 р. № 172/833 [139];

- за дією на коло суб’єктів на загальні норми, що розповсюджують свою дію на всіх громадян, спеціальні, що розповсюджують свою дію тільки на певну групу суб’єктів, виняткові – щодо конкретних суб’єктів: Рішення Київради від 24.06.1999 р. № 317/418 “Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру” [104], Рішення Київради від 19.06.2005 р. № 799/3374 “Про дозвіл на створення органів самоорганізації населення – будинкових комітетів” [124], Рішення Київради від 15.07.2004 р. № 367/1777 “Про звільнення гр.

Яковенко М.В. та гр. Бадко Л.Л. від сплати пайової участі (внеску) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури м. Києва” [158];

- за сферою правового регулювання на економічні, соціальні, майнові, земельні, екологічні, освітні, культурні, тощо (Рішення Київради від 28.12.2004 р. № 1051/2461 “Про програму соціально-економічного та культурного розвитку м. Києва на 2005 рік” [188], Рішення Київської міської ради від 29.11.2001 р. № 157/1591 “Про затвердження Київської міської програми “Екологія транспорту” [134], Рішення Київської міської ради від 30.01.2001 р. № 161/1138 “Про затвердження міської комплексної програми “Турбота” на 2001–2005 роки” [135], Рішення Київради від 28.11.2002 р. № 132/292 “Про

затвердження міської міжгалузевої комплексної програми “Здоров’я киян” на 2003–2011 роки” [136], Рішення Київради від 24.05.2001 р. № 348-6/1524 “Про створення закладу культури “Київський театр “Вільна сцена” [200], Рішення Київради від 23.12.2003 р. № 283/1158 “Про створення бюджетної установи “Централізована бухгалтерія дитячо-юнацьких спортивних шкіл” [199], Рішення Київради від 24.02.2005 р. № 123/2699 “Про створення спеціалізованих дитячо-юнацьких шкіл олімпійського резерву” [202];

- за видом повноважень на загальні, передбачені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, спеціальні визначені в Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ” (Рішення Київради “Про пайову участь інвесторів-забудовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міста Києва” [169] та на виконання окремих законів (Рішення Київської міської ради від 18.03.2004 р. № 83/1293 “Про заходи щодо забезпечення реалізації повноважень Київради у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”) [153];

- за підставами прийняття на рішення, прийняті на підставі законодавства, та політичні рішення, що відображають ставлення депутатів до подій в державі (Рішення Київради від 22.10.2004 р. № 731/2141 “Про суспільно-політичну ситуацію в місті Києві, що склалася після проведення повторного голосування по виборах Президента України” [214], Рішення Київради “Про загострення суспільно-політичної ситуації в місті Києві, яка склалася після проголошення Центральною виборчою комісією результатів повторного голосування по виборах Президента України” від 25.10.2004 р. № 733/2143 [131], Рішення Київради від 26.09.2002 р. № 16/176 “Про захист трудових прав депутатів місцевих рад та вдосконалення законодавства в частині відкликання депутатів місцевих рад” [150], Рішення Київради від 13.06.2006 р. № 53/53 “Про звернення депутатів Київради до Президента України”) [157].

Рішення Київської міської ради приймаються на підставі повноважень, наданих Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а саме ст. 26, яка передбачає виключні повноваження ради, які не можуть бути делеговані, Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” та іншими законами.

В місті Києві тривалий час існувала практика делегування Київському міському голові деяких повноважень Київради на міжсесійний період [117]. До делегованих питань відносили питання передачі приватизації, продажу, погодження місць розташування, надання та вилучення земельних ділянок, перерозподілу асигнувань на капітальні вкладення в межах загальних обсягів по головних розпорядниках бюджетних коштів, питання передачі в оренду об’єктів права комунальної власності, створення спільних підприємств, надання згоди на прийняття до комунальної власності, списання зношених основних фондів включення будинків до переліку об’єктів, що підлягають приватизації. Хоча розпорядження Київського міського голови з делегованих повноважень і затверджувалися Київською міською радою на першому пленарному засіданні [146], проте як вбачається із змісту делегованих повноважень вони є виключними повноваженнями Київської міської ради і не можуть бути

делеговані. Виходячи із змісту ст. 26 та ч. 5 ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, статей 22, 10 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, повноваження Київради, крім виключних, можуть бути делеговані виконавчому органу Київради. На таку невідповідність рішень Київради діючому закону, було звернуто увагу прокуратурою міста Києва. В наслідок чого Київрада почала приймати рішення про делегування окремих повноважень на міжсесійний період виконавчому органу Київради (Київській міській державній адміністрації) [116], які не відносилися до виключних повноважень ради.

Не менш важливими локальними нормативними актами є розпорядження виконавчого органу ради (Київської міської державної адміністрації). Локальні акти виконавчого органу Київради можуть бути скасовані Київською міською радою, якщо вони не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням ради, прийнятим у межах її повноважень.

Виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) приймає локальні нормативні акти на підставі повноважень, визначених Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про місцеві державні адміністрації” та на виконання рішень Київради. Розпорядження виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), прийняті з повноважень органів державної влади підлягають реєстрації в управлінні юстиції.

Важливим, на нашу думку, є те, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Та кількість локальних нормативно-правових актів, яка приймається у місті Києві, не дає змоги завчасно розмістити такі акти в офіційному друкованому виданні. Як наслідок, міська влада, в більшості випадків, починає користуватися тими локальними актами, які ще офіційно не опубліковані, а отже і не набрали чинності.

Важливість локальних нормативно-правових актів не потребує доведення. Проте, на нашу думку, законодавча база для прийняття таких актів у місті Києві повинна бути вдосконалена. Така необхідність безпосередньо пов’язана з законодавчою прогалиною щодо розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, з абсурдним поєднанням столичних функцій Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації в Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Локальні акти відіграють значну роль в процесі створення правових умов для ефективного управління містом Києвом, впливають на узгодженість функціонування всіх його підприємств, установ і організацій, в тому числі і на діяльність центральних органів державної влади. Тому підстави їх прийняття, можливості впровадження в життя, контроль за виконанням, та при необхідності гарантії виконання, мають бути чітко визначені на законодавчому

рівні.

Висновки до Розділу 2

Проаналізувавши нормативно-правові основи статусу столиці України – міста Києва, зроблено наступні висновки:

1. На підставі аналізу норм Конституції України, впровадження та застосування Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ”, зроблено висновок про необхідність прийняття нової редакції цього Закону, у якій мають міститися наступні основні положення: визначення спеціального статусу столиці України – міста Києва, як-то передбачено ст. 133 Конституції України; вичерпний перелік функцій міста Києва, у тому числі визначати функції, що пов’язані із 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 та систему їх функцій та повноважень; порядок організації та 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.

2. Запропонована авторська класифікація локальних правових актів у відповідності із відповідними критеріями, зокрема, залежно від виду представницького органу - на акти міської влади та акти районної влади; за підставами прийняття - на акти, які прийняті на підставі нормативно-правових актів, в межах повноважень наданих законом та акти політичного характеру, які відображають ставлення міської влади до подій в державі та чинного законодавства, як правило містять норму про обов’язкове їх опублікування в засобах масової інформації, але не впливають на життєдіяльність територіальної громади міста Києва; залежно від завдань, які висвітлюються - на акти, що приймають на підставі виконання столичних функцій, передбачених Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” та акти, що приймаються на підставі повноважень, передбачених загальним законодавством, що регулює питання місцевого самоврядування.

3. Запропонована авторська класифікація рішень Київської міської ради: за змістом правовідносин - на процедурні, організаційні, на виконання повноважень наданих законодавством; за дією на коло суб’єктів - на загальні, спеціальні, виняткові; за сферою правового регулювання - на економічні, соціальні, майнові, земельні, екологічні, освітні, культурні, тощо; за видом повноважень - на загальні та спеціальні; за підставами прийняття - на рішення, прийняті на підставі законодавства та політичні рішення

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТІ КИЄВІ

3.1. Територіальна громада міста Києва в системі місцевого самоврядування столиці

Особливе місце у системі конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, посідає механізм здійснення його функцій і повноважень – система органів і посадових осіб місцевого самоврядування, через які реалізуються функції міста Києва. З огляду на зазначене вище, система органів місцевого самоврядування столиці України – міста Києва, є відмінною від загальної системи органів місцевого самоврядування, що є наслідком особливого конституційно-правового статусу міста Києва.

На наш погляд, в ході концептуального аналізу особливостей правового статусу територіальної громади міста Києва, як первинного суб'єкта міського самоврядування, необхідно, принаймі, в загальних рисах окреслити основні характерні ознаки системи місцевого самоврядування в місті Києві. Насамперед зазначимо, що правове забезпечення побудови системи органів управління у великих міських територіальних громадах, визначення зон їх компетенції щодо вирішення питань місцевого значення, передусім у соціально-економічній та культурній сферах, ставлять перед юридичною наукою та практикою цілий ряд проблем. По-перше, як зазначає В.В. Таболін, "...процеси розвитку міста, правові відносини, що складаються сьогодні, вже не можуть забезпечуватися звичайними вертикальними адміністративними зв'язками. І чим більше місто, тем менш результативним є таке адміністрування, воно не забезпечує усе різноманіття управлінських рішень, так як вони частіше за все носять глобальний та неочевидний характер" [245, с. 80]. По-друге, місцеве самоврядування, перебуваючи, по суті, одним з найважливіших елементів конституційного ладу сучасної індустріальної держави, являє собою самостійну структуру, яка активно бере участь в реалізації функцій держави. Окрім того, як справедливо вказує О.В. Томілов, більшість соціальних протиріч, які мали та продовжують мати місце на рівні локальних муніципальних утворень, пов'язані з нерегульованістю правових питань взаємовідносин центру та регіонів в галузі економічного розвитку територій, фінансової, соціальної, політичної та правозастосовчої самостійності останніх [255, с. 3].

Міське самоврядування у столиці та система її органів влади посідає важливе місце серед нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування. І це зрозуміло, адже саме у системі місцевого самоврядування, через діяльність її елементів, реалізуються завдання та функції місцевого самоврядування, надаються відповідні соціальні послуги членам територіальної громади міста. Особливої актуальності ці питання набувають для міста Києва, що обумовлено потребами пошуку гнучкого та ефективного механізму управління містом та окремими внутрішньо міськими територіями, правовими й організаційними проблемами становлення міської територіальної громади, необхідністю чіткого

визначення статусу її складових частин.

Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” визначено, що система органів місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста, міського голову, міську раду, виконавчий орган міської ради, районні ради, виконавчі органи районних у місті рад, органи самоорганізації населення [60].

Первинним суб’єктом місцевого самоврядування у столиці є територіальна громада міста Києва, яка приймає безпосередню участь у життєдіяльності міста, реалізації його функцій. Як справедливо зазначається в юридичній літературі, на конституційному рівні територіальна громада закріплюється, з одного боку, як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, а з іншого – кардинально змінюється правова природа його членів – на локальному рівні вони функціонують не як громадяни держави, а як мешканці відповідної територіальної одиниці [12, с. 68].

Погоджуємося з М.О. Красновим, що провідними суб’єктами місцевого самоврядування є не органи влади і управління, а саме територіальні громади. І хоча основний тягар покладається на організаційні структури – органи, посадових осіб, цей акцент не випадковий – саме він “...висвітлює серцевину філософії самоврядування” [68, с. 7].

Відповідно до Конституції України (ст. 140), територіальну основу місцевого самоврядування в Україні становлять виключно населені пункти – село, селище, місто. Тобто, суб’єктом права на місцеве самоврядування може виступати лише “первинна” (або така, що утворилася “природним шляхом”) територіальна громада, яку становлять жителі відповідного населеного пункту [15, с. 10].

Погоджуючись з попередньою думкою та з висновком О.В. Батанова про те, що система територіальних громад в Україні має будуватися виключно на місцевому (базовому) рівні – село, селище, місто [14, с. 143], існує єдина територіальна громада міста Києва, яка здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і опосередковано через Київську міську раду, районні в місті ради та їх виконавчі органи.

Обов’язкова наявність у системі адміністративно-територіального устрою районів в місті, передбачена столичним законом, порушує питання про наявність чи відсутність територіальних громад районів в місті. Адже на районному рівні формуються, жителями району міста, представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Чинна Конституція України у статті 142 визначає існування територіальних громад районів у містах з відповідним поділом. Якщо виходити з прив’язки поняття територіальної громади до наявності адміністративно-територіальної одиниці, можливості формування представницьких органів місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого значення, то можна дійти висновку про наявність територіальних громад районів міста Києва.

Та, на нашу думку, такий висновок буде неправильним, оскільки будуватиметься без аналізу суті поняття “територіальна громада району міста”.

Законодавством України не визначено статус “внутрішньо міських” територіальних громад, таких як, територіальні громади району в місті. Такі територіальні громади, відповідно до ст. 140 Конституції України, не можуть мати самостійного статусу, тобто бути повноправним суб’єктом місцевого самоврядування, але за рішенням міської ради вони безпосередньо або через органи районної влади, самостійно вирішують окремі питання, що стосуються розвитку відповідної території населеного пункту, забезпечення культурно-побутових та інших потреб їхніх членів.

Так, територіальна громада міста Києва, це жителі міста Києва, що постійно проживають на території міста Києва, безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та збори.

Члени територіальної громади міста Києва обирають головну посадову особу – Київського міського голову, Київську міську раду і залежно від місця проживання, – формують відповідні районні у місті Києві ради.

На рівні міста територіальна громада вирішує всі питання місцевого значення, а на рівні району в місті лише ті питання, що делеговані районним радам Київською міською радою. Територіальній громаді міста Києва належить на праві власності рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, природні ресурси тощо. На рівні ж районів існує лише власність районних у місті рад, яка визначається Київською міською радою на підставі ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”. При цьому, в першу чергу, члени територіальної громади міста Києва є жителями міста Києва і вже потім жителями відповідного району в місті. Крім того, як вбачається із змісту Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, система місцевого самоврядування столиці включає до свого складу лише територіальну громаду міста і не включає територіальні громади районів міста.

Таким чином, обов’язкова наявність у місті Києві районів, передбачає лише більш складну організацію органів місцевого самоврядування.

Обсяг прав, закріплених за територіальною громадою міста Києва на законодавчому рівні, аналіз відмінних ознак дає можливість дійти висновку про наявність єдиної територіальної громади міста Києва, яку можна визначити як основну, оскільки Київський міський голова та Київська міська рада, які обираються такою територіальною громадою, реалізують свою діяльність на широких повноваженнях. Членів територіальної громади міста Києва, що проживають у відповідних районах, можна розглядати як факультативні (допоміжні) громади районів, адже повноваження, якими вони наділені є похідними від загальноміських, визначаються міською владою і реалізуються в комплексі розвитку всього міста та пов’язані, насамперед, з обранням представницьких органів району.

Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [177] відійшов від терміну “територіальна громада” і застосовував поняття “громада” та “жителі громади”. При цьому під громадою проектом розуміється адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або

декількох населених пунктів та яка має визначені межі. Громади виділяються сільські, селищні, міські. Тобто, законодавець фактично відійшов від прив'язки до місця проживання особи на конкретній території, а ґрунтувався на адміністративно-територіальних одиницях держави, до яких, доречі, не увійшли райони в місті. Проект Закону України “Про територіальний устрій України” також не виділяє райони в місті як самостійні адміністративно-територіальні одиниці. Такий підхід в Основному Законі України надасть, на нашу думку, можливість відійти від зв'язку поняття “територіальна громада” з поняттям “адміністративно-територіальна одиниця” і підтвердить існування єдиної у місті Києві територіальної громади.

Як зазначає Г.В. Чапала, територіальна громада, як суб'єкт місцевого самоврядування, може бути наділена лише правом, а не повноваженнями [262, с. 11].

Хоча на сьогодні існує принципова проблема функціонування дієздатних громад. На законодавчому рівні окреслюється сукупність прав територіальних громад. Але відсутній реальний механізм їх функціонування. Адже, як вказує М.О. Пухтинський, територіальна громада не просто сукупність жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту, а свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні й розвитку з точки зору забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами, соціально-політичною активністю. Завдяки цій активності, а також місцевій, муніципальній ініціативі така спільнота здатна на врядування своїми справами. Це покладає відповідальність за її ведення на створювані нею органи та посадових осіб і не перекладає відповідальності, власні негаразди на центральний уряд [218, с. 6].

Безпосереднє здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою міста Києва може провадитися шляхом прямого волевиявлення у формі місцевого референдуму, шляхом участі у зборах громадян за місцем проживання, ініціювання розгляду у раді будь-якого питання місцевого значення, створення органів самоорганізації населення. Перелік цих форм безпосередньої демократії чітко закріплений в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Проте цей Закон, який є базовим щодо всіх питань місцевого самоврядування, не передбачає такої важливої форми безпосередньої демократії як місцеві вибори. На думку деяких вчених, з якими важко не погодитись, Закон не передбачає також ряд важливих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які досить широко практикуються в зарубіжних країнах та міськими громадами в Україні [15, с. 12]. До них, наприклад, можна віднести індивідуальні та колективні звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування (петиції), громадські роботи, самооподаткування, участь у роботі органів місцевого самоврядування та органів, які ними утворюються тощо.

Окрім цього, у чинному законодавстві, нормативних актах органів місцевого самоврядування порядок реалізації права громадян на участь у здійсненні міського самоврядування шляхом використання різних форм прямої

демократії регламентується недостатньо детально (за винятком місцевих виборів). Така ситуація суттєво ускладнює впровадження цих форм у практику міських громад і не сприяє подальшому розвитку місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

На нашу думку, правова регламентація цих питань повинна бути здійсненна на двох рівнях – законодавчому та локальному – у статутах міських громад. Так, варто в Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ” [208] визначити чіткий порядок впровадження різних форм безпосередньої демократії в столиці з урахуванням статусу міста, його адміністративного поділу, важливості питань, регламентувати підстави для реалізації кожного з них.

Статут міста повинен містити певні процедурні питання скликання, проведення загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, упровадження в життя їх рішень, контроль за їх виконанням.

Статут територіальної громади міста, затверджений рішенням Київської ради від 28.03.2002 р. № 371/1805 [198] мав на меті врегулювати процедурні питання щодо проведення загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань. Основна увага була приділена питанню розгляду результатів таких форм участі громадян місцевого самоврядування Київською міською радою та районними у місті Києві радами.

Так, ст. 11 Статуту передбачає, що рішення загальних зборів членів територіальної громади міста Києва, яке прийняте більш, ніж 100 учасниками таких зборів, вважається обов’язковим до розгляду на сесії районної у місті Києві ради, якщо ж воно прийнято більш, ніж 1000 учасниками таких зборів, розглядається на сесії Київської міської ради. Відповідна кількість підписів передбачається і під час оформлення письмової пропозиції у порядку місцевої ініціативи.

З розглянутих питань загальні збори приймають рішення більшістю присутніх на зборах, відкритим або таємним голосуванням. Рішення загальних зборів жителів за місцем проживання підписується головою і секретарем зборів, а з питань, що передаються на розгляд відповідних рад – усіма учасниками зборів, які підтримують прийняте рішення.

Стотно громадських слухань, то про час, місце проведення та питання, які виносяться на громадські слухання, члени територіальної громади міста сповіщаються на пізніше як за 10 днів до їх проведення через засоби масової інформації. Пропозиції за результатами громадських слухань вважаються внесеними, якщо за них проголосувало більше половини учасників відповідних громадських слухань.

Проте, поверхнєве врегулювання питань, пов’язаних з участю громадян у вирішенні питань місцевого значення, не розв’язало проблему загалом. Так, законодавчо не визначено, які питання є предметом розгляду загальних зборів жителів і які не можуть виноситися на обговорення загальних зборів. Це питання не було вирішено і в Статуті територіальної громади міста Києва. Не передбачена також можливість скликання загальних зборів представниками жителів. Не передбачено, хто конкретно має право на внесення місцевої

ініціативи, чи повинна вона бути підтриманою відповідною кількістю киян. Чинний Статут територіальної громади міста Києва, на жаль, не усунув прогалини в законодавстві і не визначив предмет громадських слухань, порядок їх проведення та оформлення результатів.

Негативним, на нашу думку, є те, що Статут територіальної громади міста Києва зовсім не торкнувся місцевого референдуму, як пріоритетної форми діяльності територіальної громади міста Києва, виборів органів і посадових осіб територіальної громади міста Києва. Як ми вважаємо, додатково слід визначати, що перелік форм участі членів територіальної громади міста Києва у здійсненні місцевого самоврядування не є вичерпний, вказувати на порядок участі членів територіальної громади міста Києва у роботі органів місцевого самоврядування, на право звернень до органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

На сьогодні, наприклад, прийнято розпорядження Київської міської державної адміністрації від 24.10.2006 р. № 1557 “Про порядок розгляду звернень громадян у виконавчому органі Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)”, який регламентує лише внутрішній порядок проходження звернень громадян у Київській міській державній адміністрації. Звичайно, позитивом даного порядку можна назвати встановлення жорстких строків розгляду звернення, вичерпний перелік відповідальних осіб, неможливість надсилання звернення громадян до інших структурних підрозділів, або до підрозділів, які вже розглядали звернення але відмовили, а також затвердження форми відповіді з визначенням посадовою особою, яка розглядала звернення, переліку заходів що були нею виконані при розгляді звернення та відповідні результати, а також розгляд звернень, що надійшли телефонними дзвінками та через Веб-портал Київської міської влади [182]. Наскільки ефективним є це положення наразі говорити завчасно, проте можна констатувати про позитивні зрушення у відношенні міської влади до такої форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення як громадські звернення.

Маючи право на участь у вирішенні питань місцевого значення, територіальна громада не наділена відповідними владними повноваженнями і відповідно не відповідає за їх виконання.

На сьогодні правосвідомість територіальних громад в Україні загалом настільки низька, що жителі міст, сіл, селищ реалізують своє право брати участь у місцевому самоврядуванні лише під час обрання представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Столичний статус міста Києва, його наближеність до європейських принципів місцевого самоврядування останнім часом достатньо позитивно впливає на участь територіальної громади міста Києва у вирішенні питань місцевого значення, і в даному випадку мова йде не лише про мітинги та демонстрації під стінами Київської міської ради.

Насамперед необхідно відмітити позитивну тенденцію у проведенні громадських слухань. Так, згідно з рішенням Київради від 30.06.2005 р. № 475/3051 визначалась необхідність проведення громадських слухань на тему

збереження історичної забудови та природного середовища м. Києва [156]. За результатами проведення таких громадських слухань Рішенням Київради від 06.10.2005 р. № 28/3492 затверджено Заходи з реалізації резолюцій громадських слухань щодо збереження історичної забудови, природно-заповідних територій та упорядкування територій зелених насаджень загального користування м. Києва [151].

У результаті прийняття розпорядження Київського міського голови від 18.05.2006 р. № 43/230 “Про проведення громадських слухань у районах та мікрорайонах м. Києва”, яким визначалась необхідність проведення в кожному районі міста Києва щотижневих громадських слухань з найбільш проблемних питань, такі громадські слухання почалися проводитися [187]. Разом з тим, про результати та ефективність їх проведення на сьогодні стверджувати важко, оскільки бракує офіційної інформації з боку міської влади щодо прийнятих рішень на пропозиції учасників громадських слухань та напрями і строки їх виконання.

До системи місцевого самоврядування міста Києва Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” включає також органи самоорганізації населення.

Закон України “Про органи самоорганізації населення” до органів самоорганізації населення відносить будинкові, вуличні, квартальні комітети мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільські, селищні комітети. Вони є “представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом”.

Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення та порядок його реєстрації визначається Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Відповідно до частини першої ст. 9 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою.

Проте, протягом тривалого часу в місті Києві не було чітко визначено представницький органа, який був би наділений правом надавати дозвіл на створення органу самоорганізації населення. На думку більшості державних органів влади, такий дозвіл мали надавати районні у місті Києві ради, оскільки це прямо передбачалося в Законі України “Про органи самоорганізації населення”. На думку ж Київської міської ради, такими повноваженнями була наділена лише вона, оскільки повноваження районних у місті Києві рад визначаються Київською міською радою. Таке протиріччя думок призводило до того, що тривалий час органи самоорганізації населення взагалі не створювалися, а саме їх створення розглядалося як засіб певного депутата вплинути на жителів свого виборчого округу.

Так, Статутом територіальної громади міста Києва визначалося, що орган самоорганізації населення у місті Києві утворюється за дозволом Київської міської ради, а згідно з п. 8 зазначеної статті Статуту, реєстрацію органів самоорганізації населення у місті Києві здійснює виконавчий орган Київської

міської ради.

Окрім цього, рішенням Київради від 28.03.2002 р. № 373/1807 “Про порядок реєстрації органів самоорганізації населення” встановлювався порядок надання дозволу на створення органів самоорганізації населення, згідно якого, дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається Київською міською радою [181].

Крапку поставив Шевченківський районний суд міста Києва у справі № 2 -1588 щодо визнання недійсним рішення Київради 28.03.2002 р. № 373/1807 “Про порядок реєстрації органів самоорганізації населення”. Так, рішенням суду від 24.02.2003 р. встановлено, що повноваження районних у місті рад (у разі їх створення) щодо можливості надання дозволу на створення органів самоорганізації населення, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, повинні бути делеговані та визначені міськими радами відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а тому рішення Київради від 28.03.2002 р. № 373/1807 “Про порядок реєстрації органів самоорганізації населення” відповідає чинному законодавству України.

Додатково рішенням Київради було затверджено Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в місті Києві та Типове положення про органи самоорганізації населення в м. Києві [166].

У зв'язку із запровадженням пропорційної системи виборів депутатів місцевих рад, кількість новостворених органів самоорганізації населення суттєво знизилась, що засвідчує не тільки про низький рівень участі населення у вирішенні питань місцевого значення, а підтверджує використання таких органів депутатами, що обиралися за мажоритарною системою, у власних політичних інтересах.

Таким чином, територіальна громада міста Києва, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, не має прозорого, чіткого та ефективного механізму реалізації права на участь у вирішенні питань міського значення.

Формальний підхід чинного законодавства, наявність відсилочних норм в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, низький рівень правотворчості у місцевих органах влади при прийнятті та розробці Статуту територіальної громади міста Києва, і, звичайно, ставлення власне держави, в особі Міністерства юстиції України, до Статуту територіальної громади міста Києва має наслідком порушення елементарних європейських принципів місцевого самоврядування та прав жителів міста Києва.

3.2. Київська міська рада в системі органів місцевого самоврядування столиці

Найближчою до міських жителів є міська влада, що формується територіальною громадою, і здійснює, передусім, вирішенням повсякденних, невідкладних проблем. Вона прямо зацікавлена в міцній у правовому відношенні державній владі, яка спроможна забезпечити більш високі соціальні стандарти життя громадян і принципи свавілля регіональної влади. Слушно зазначають державознавці, що юридичне позбавлення державних начал для органів місцевого самоврядування додасть до їх реальної слабкості ще й слабкість правову [1, с. 47].

Представницькими органами місцевого самоврядування у місті Києві є Київська міська рада та районні в місті ради, які є юридичними особами, складаються з депутатів і, відповідно до закону, наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Київська міська рада та районні у місті Києві ради формуються на підставі Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських селищних міських голів” [101] та є представницькими органами місцевого самоврядування.

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет щодо інших органів місцевого самоврядування.

Кількісний склад ради відповідно до ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [161], визначає рада. Так, рішенням Київради від 08.12.2005 р. № 587/3048 “Про визначення загального складу Київської міської ради V скликання” встановлена загальна кількість депутатів Київської міської ради V скликання загальною чисельністю 120 чоловік [103].

Вибори депутатів сільських, селищних, міських рад відбуваються на основі закріплених у Конституції України принципів виборчого права – вільних виборів, загального, рівного і прямого виборчого права та таємного голосування.

Згідно із Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів”, що набрав чинності з 1 жовтня 2005 р., вибори депутатів місцевих рад та районних у місті рад проводяться за пропорційною системою [101]. Така система прийшла на зміну мажоритарної і її ефективність можна буде простежити лише через деякий час.

Проте, вже зараз більшість фахівців зазначають, що пропорційна система на місцевому рівні позбавляє тісного зв'язку між виборцем і конкретним депутатом, створює перешкоди для можливого відкликання депутатами. Адже, на сьогодні діє Закон України “Про статус депутатів місцевих рад”, який побудований виходячи з мажоритарного принципу обрання депутатів, котрі є представниками виборців свого виборчого округу і право вносити пропозиції про відкликання депутата місцевої ради можуть лише ті виборці, які мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного

виборчого округу [197].

На сьогодні Київською міською радою затверджено Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради, якою визначено, що громадська приймальня депутата є формою роботи депутатів Київської міської ради з громадянами, об'єднаннями громадян, трудовими колективами підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності. Створено 120 громадських приймалень, відповідно до кількості депутатів Київської міської ради. Громадські приймальні ведуть прийом виборців, реєстрацію звернень та заяв, сприяють вирішенню законних вимог громадян, надають їм консультації та юридичну допомогу [139]. Проте, наявність таких громадських приймалень не надає можливості виборцям ефективно впливати на роботу тих депутатів або тієї політичної сили, за яких вони віддали свої голоси.

Окрім цього, згідно з зазначеним вище Законом, депутати можуть входити до складу груп та фракцій. Одночасно депутатські фракції формуються на основі єдності поглядів або партійної належності депутатів. Після впровадження пропорційної системи на місцевих виборах, у Київській міській раді відбувалася систематична зміна кількості депутатських фракцій, виходу депутатів з однієї фракції і перехід до іншої, що руйнувало основні засади пропорційної системи та негативно впливало на її роботу.

Зміни до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” в частині формування депутатських фракцій викликали низку негативних реакцій, особливо з боку більшості у Київській міській раді [107]. Закон передбачив новий порядок формування депутатських фракцій вже не на основі політичних поглядів депутатів, а на партійній основі депутатами, обраними за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Депутати на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися у депутатські фракції місцевих рад. Порядок вступу до депутатської фракції місцевих рад або виходу з неї визначається рішенням вищого керівного органу політичної партії, за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради. Невходження депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії або його виходу зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання депутатом особистої заяви про вихід з депутатської фракції, або переходу депутата в іншу депутатську фракцію є підставою для дострокового припинення повноважень депутата. Тобто, змінами вказаного вище Закону, передбачено не лише новий порядок формування депутатських фракцій але і жорсткі наслідки виходу з депутатської фракції. З одного боку такі зміни, звичайно, допоможуть впорядкувати роботу Київської міської ради і забезпечать певну політичну стабільність. З іншого боку, такі жорсткі дії, які поєднуються з правом відкликання депутата політичною партією у разі порушення програми політичної партії, на нашу думку, є неприпустимими для демократичної держави. Разом з тим, демократичне суспільство передбачає високий рівень відповідальності політиків, їх відповідальне ставлення до виконання програми партії і

представлення інтересів громадян, які віддали свої голоси за цю партію. Тому, переформатування фракцій, що стало поширеним явищем у Київській міській раді, за умови розвинутої демократії було б не можливим лише виходячи із внутрішніх переконань власне політиків. У зв'язку з тим, що пропорційна система на місцевому рівні лише впроваджується, виявляються невідповідності у законодавчих актах, наявність жорстких засобів впливу на депутатів місцевого рівня і відсутність аналогічних засобів стосовно депутатів Верховної Ради України, все це дає підстави говорити про необхідність перегляду впровадження пропорційної системи на місцевому рівні загалом.

Київська міська та районні у місті Києві ради проводять свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

Перша сесія новообраної ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та міського голови. Наступні сесії Київської міської ради скликаються Київським міським головою, а сесії районної у місті Києві ради – головою відповідної районної ради.

Сесія ради є правомочною якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

На виконання функцій міста, Київська міська рада наділена повноваженнями згідно із Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” та додатковими повноваженнями згідно із Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” на виконання функцій, пов'язаних із статусом столиці.

Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету рада створює постійні комісії. Постійні комісії обираються радою з числа депутатів ради на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

Згідно з Регламентом Київської міської ради, затвердженим рішенням від 14.06.2006 р. № 14/14 передбачено, що кількість членів постійної комісії Київради не може бути меншою п'яти осіб [191].

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою (в регламенті ради та Положеннях про постійні комісії, що затверджуються радою).

Так, наприклад, рішенням Київської міської ради від 14.07.2006 р. № 13/13 затверджений перелік та напрямки роботи постійних комісій Київради V скликання, а саме за такими напрямками: постійна комісія з питань бюджету та соціально-економічного розвитку; постійна комісія з питань містобудування та архітектури; з питань земельних відносин; з питань власності; з питань житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу; з питань промисловості, підприємництва та регуляторної політики; з питань

торгівлі, громадського харчування та послуг; з питань охорони здоров'я та соціального захисту; з питань екологічної політики; з питань транспорту та зв'язку; з питань місцевого самоврядування, регіональних та міжнародних зв'язків; з питань правопорядку, регламенту та депутатської етики; з питань науки та інноваційної політики; з питань культури, інформаційної політики; з питань сім'ї, молоді, спорту та туризму; з питань освіти [137].

Функціональна спрямованість, завдання та повноваження кожної комісії визначались відповідним положенням затвердженим Київською міською радою

Наприклад, за постійною комісією Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку закріплений напрямок щодо вивчення, попереднього розгляду, організації роботи по розгляду проекту бюджету м. Києва та проекту програми соціально-економічного та культурного розвитку міста, внесення до них змін, розгляд звітів про їх виконання, підготовка проектів рішень та контроль за їх виконанням, віднесених до компетенції комісії, надання висновків до проектів рішень, внесених на розгляд Київради. Повний вичерпний перелік завдань та повноважень визначався в положенні про комісію [142].

За кожною постійною комісією визначається функціональна спрямованість та відповідний перелік завдань та повноважень. Спільним для них є те, що постійні комісії обираються на строк повноважень Київської міської ради у складі голови і членів комісії, згідно з відповідними заявами депутатів Київради. Організація роботи постійної комісії, повноваження голови комісії, його заступника, секретаря комісії, членів комісії, порядок проведення роботи комісії та порядок проведення голосування за результатами вивчення та розгляду питань також визначалися Київською міською радою і були однаковими для всіх постійних комісій.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Рекомендації постійної комісії підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані.

Можуть також утворюватися тимчасові контрольні комісії ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради, як, наприклад, тимчасова контрольна комісія Київської міської ради з питань приватизації.

Закон України "Про столицю України – місто-герой Київ" передбачає обов'язкову наявність в складі Київської міської ради Президії Київської міської ради, яка є дорадчим органом ради, що попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Рішення Президії мають рекомендаційний характер. До складу Президії Київської міської ради входять Київський міський голова, заступник міського голови – секретар Київради, голови постійних комісій Київради, уповноважені представники депутатських фракцій, груп Київради.

Згідно з рішенням Київради від 13.07.2006 р. № 27/27, яким затверджено Положення про Президію Київської міської ради V скликання, Президія Київради розглядає проекти рішень Київради, заслуховує пропозиції до порядку денного, надає пропозиції щодо формування порядку денного пленарного засідання, формує проект порядку денного; сприяє координації діяльності постійних комісій; вносить пропозиції про створення робочих груп для підготовки проектів рішень; у разі необхідності рекомендує доопрацювати проект рішення Київради або направити його на економічну, юридичну та іншу експертизу; попередньо розглядає пропозиції, внесені депутатами на розгляд чергового пленарного засідання Київради [144].

Тому, фактично, Президія Київської міської ради є органом, який може впливати на порядок денний пленарного засідання Київської міської ради, на проходження будь-якого питання, що може виноситися на розгляд Київської міської ради. Хоча законодавство України формально і надає право Президії лише надавати пропозиції і рекомендації, проте на практиці рекомендація Президії Київської міської ради щодо доопрацювання проекту рішення, фактично, означає зняття його з розгляду порядку денного, не говорячи вже про направлення на можливі експертизи.

У зв'язку з тим, що остаточне рішення по кожному конкретному питанню приймає сесія Київської міської ради, функції Президії не повинні бути перебільшені, підміняти повноваження постійних комісій Київської міської ради та не дублювати їх.

Проте проблеми, які потребують розв'язання, характерні не лише для внутрішньої роботи Київської міської ради, а для міста в цілому. Закон України "Про столицю України – місто-герой Київ" передбачає обов'язкову наявність у місті Києві районів в місті та формування районних у місті Києві рад. Як зазначалося раніше, повноваження районних у місті Києві рад залежать від визначених повноважень міською радою, тобто існує певна ієрархія в повноваженнях, хоча ні депутати, ні голови районних у місті Києві рад не є прямо підпорядкованими Київській міській раді та Київському міському голові. На сьогодні склалася ситуація, що, фактично, районні у місті Києві ради не можуть прийняти рішення без відповідного дозволу з міста.

Конституція України чітко визначила, що суб'єктом права на місцеве самоврядування у місті з районним поділом виступає міська громада. Відповідно, район у місті не може розглядатися як територіальна основа місцевого самоврядування, а районна у місті громада не виступає самостійним суб'єктом права на місцеве самоврядування.

Конституція України питання організації управління районами в містах відносить до компетенції міських рад. Це означає, що міська рада самостійно приймає рішення щодо структури органів управління районами в місті, їх компетенції, підконтрольності та звітності. До відання міських органів місцевого самоврядування віднесені також питання фінансового забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування в міських районах тощо.

Проте, проаналізувавши Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" [208] та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [

161], деякі науковці приходять до висновку, що не всі питання організації управління районами в місті Києві належать Київській міській раді.

По-перше, Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст. 2) передбачено, що систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті. Крім того, ст. 9 передбачена обов’язкова наявність у місті Києві районних у місті Києві рад. Тобто, Київська міська рада не наділена правом визначати створювати їй чи ні райони в місті та районні у місті Києві ради, вона може визначити лише їх кількість.

По-друге, порядок формування, структура, форми діяльності районних у місті Києві рад та їх органів визначаються не територіальною громадою міста Києва чи Київською міською радою, а відповідним законодавством.

По-третє, компетенція районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів є досить відносною, адже Київська міська рада встановлює перелік питань, віднесених до відома районних у містах рад, але з урахуванням вимог чинного законодавства. В даному випадку обов’язково слід застосовувати норми ст. 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно якої районні у містах ради та їх виконавчі органи здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об’єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів в місті, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

При цьому, обсяг і межі їх повноважень визначаються Київською міською радою за узгодженням з районними у містах радами.

По-четверте, районні у місті Києві ради самостійно створюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого органу.

Слід зазначити, що у місті Києві жодного разу не приймалося рішення, яким би було визначено обсяг і межі повноважень районних у місті Києві рад, тим паче за погодженням з ними. Якщо певні повноваження і делегувалися, то вони визначалися в окремих галузевих рішеннях, як то місцеві податки і збори або перелік об’єктів комунальної власності, що передається у власність районним у місті Києві радам, однак і вони не погоджувалися з районними у місті Києві радами. На сьогодні прийнято розпорядження лише Київського міського голови від 26.06.2006 р. № 110/297 „Про організацію управління районами у м. Києві”, згідно з яким дано доручення відповідним посадовим особам внести пропозиції щодо доцільності уточнення обсягу і меж повноважень районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, створено при Київській міській раді консультативно-дорадчий орган – Раду голів районних у місті Києві рад та дано доручення розробити Концепцію організації управління районами у місті Києві [168].

Важливим також є те, що для районних у місті Києві рад, як для міської ради характерна відсутність власного виконавчого органу, з правовим статусом, передбаченим Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [161]. Як і виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна

адміністрація), виконавчі органи районних у місті Києві рад – районні у місті Києві державні адміністрації паралельно виконують функції державної виконавчої влади.

Детального врегулювання, на нашу думку, потребує питання реалізації районними у місті Києві радами права власності на майно. Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” передбачає, що Київська міська рада може передавати районним у місті радам у власність або в управління об’єкти комунальної власності міста Києва в порядку, передбаченому законом України (ст. 11) [208]. На законодавчому рівні не існує чіткого порядку передачі комунальної власності з власності територіальної громади до власності ради будь-якого рівня, які за своїм змістом є представницьким органом, а не власником майна. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює, що територіальним громадам районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси тощо (ст. 60) [161]. На нашу думку, для міста Києва доцільно запровадити практику передачі комунального майна в управління районним у місті радам, адже при цьому майно залишиться у власності територіальної громади міста, в тому числі і жителів відповідного району в місті. Разом з тим, це дасть можливість більш доцільно використовувати комунальну власність районними у місті радами в межах повноважень визначених міською радою, а не розпоряджатися їм на власний розсуд. Тобто, пропонуємо внести зміни до п. 2 ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а саме виключити слова “у власність”, що дасть можливість Київській міській раді передавати районним у місті радам майно лише в управління.

В юридичній літературі існує думка, висловлена К.Є. Солянник, про те, що районні у місті ради не є представницькими органами територіальних громад, як якісних категорій, а є лише представниками частини населення міста, тому організація та діяльність їх виконавчих органів повинна будуватися у взаємодії з міським рівнем, причому останній має пріоритет. Більш того, науковець, вважає, що районні в місті ради зайві та пропонує створювати лише територіальні структури виконавчих органів загальноміського рівня [235, с. 9]. Тому, вважаємо, що така думка має право на існування і можливо на втілення у місті Києві, але лише за умови чіткого визначення повноважень територіальних структур виконавчих органів.

В даному аспекті хотілося б звернути увагу на досвід Будапешту, де Генеральна асамблея та районні ради представників є рівними і між ними не існує жодної ієрархії. Обидва рівні являють собою органи місцевого самоврядування. Інтереси об’єднаного управління містом вимагають того, щоб незалежні та рівні органи місцевого самоврядування формували систему поділу праці між ними, яка має визначати для них різні сфери завдань і повноважень. Завдання що стосуються всього міста або більш ніж одного району, або ж такі завдання, які витікають із загальнодержавної ролі міста, виконуються Муніципальним урядом Будапешта [274].

На нашу думку, доцільно переглянути законодавчі положення щодо визначення повноважень районних у місті Києві рад через Київську міську раду та передбачити чіткий перелік їх повноважень на законодавчому рівні. Якщо розглядати це питання у світлі проведення конституційної реформи, то як зазначалося вище, Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [177] не виділяє райони в місті як окремі адміністративно-територіальні одиниці. Це дає можливість зробити висновок про відсутність правових підстав для формування представницьких органів районів в місті після впровадження реформи. Разом з тим, залишати без управління райони в місті, на нашу думку, є недоцільним. Як один із варіантів вирішення даного питання пропонує взяти за основу практику міста Риги, де відсутні районні ради, а функціонують виконавчі директорати районів [275]. Враховуючи особливості міста Києва, вважаємо за доцільне, у випадку впровадження конституційної реформи, передбачити в столичному законі впровадження виконавчих органів районних у місті Києві рад, які б підпорядковувалися виконавчому органу Київської міської ради.

При розгляді Київської міської ради в структурі місцевого самоврядування в столиці вважає за необхідне звернути увагу на те, що Закон України „Про столицю України – місто-герой Київ” передбачає також утворення Секретаріату Київської міської ради (ст. 14.) [208]. Проте, його правове положення є досить нечітким. Визначено, що Секретаріат утворюється радою, яка затверджує його структуру, чисельність та витрати на утримання, здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради та її органів. Разом з тим, Секретаріат не є юридичною особою, отже від свого імені для виконання покладених на нього завдань, не може вступати в цивільно-правові відносини. Паралельно він не може бути структурним підрозділом Київської міської ради, яка є представницьким органом (виборним органом, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення) (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Відповідно до Положення про секретаріат Київської міської ради, секретаріат має печатку із свої найменуванням забезпечує роботу Київської міської ради, взаємодіє з органи прокуратури, судами та іншими правоохоронними органами з питань відповідності рішень Київської міської ради Конституції та законам України, забезпечує представництво Київської міської ради в судах, забезпечує підготовку та проведення сесії Київської міської ради тощо [145]. В даному аспекті, на нашу думку, варто було б врахувати аналогічний правовий статус апарату Верховної Ради України, який є юридичною особою [211] та згідно з положенням про неї, є органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України та її органів [97], тобто майже ідентичні функції із секретаріатом Київської міської ради лише більш розширені, що пов’язано із статусом та повноваженнями самої Верховної Ради України. Тобто, вважаємо за доцільне надати Секретаріат Київської міської

ради статусом юридичної особи.

З вище наведеного зрозуміло, що функціонування представницьких органів місцевого самоврядування у місті Києві потребує вирішення низки питань на законодавчому рівні, які частково можуть бути розв'язанні з впровадженням конституційної реформи, але здебільшого потребують вирішення на рівні столичного закону. Більш детального наукового вивчення та практичного дослідження потребує, на нашу думку, питання щодо пропорційної системи виборів до місцевих органів, можливості контролю виборців за депутатами місцевих рад та відповідальності перед виборцями.

3.3. Київській міській голова та особливості його правового статусу

Особливе місце в системі місцевого самоврядування столиці займає посада Київського міського голови, який є головною посадовою особою територіальної громади міста Києва та обирається шляхом прямих виборів.

Згідно діючого законодавства сільський, селищний, міський голова здійснює три основні функції: 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами і організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. На виконання цих функцій Київський міський голова здійснює повноваження, передбачені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

На нашу думку, Київський міський голова здійснює ще одну додаткову функцію, а саме функція забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій. З цією метою, Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, надав Київському міському голові додаткові повноваження, про які зазначалося вище. Крім того, Київський міський голова здійснює повноваження голови Київської міської державної адміністрації, передбачені Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [162].

Правовий статус Київського міського голови нерозривно пов’язаний із правовим статусом виконавчого органу Київської міської ради – Київської міської державної адміністрації.

Певний час існувало неоднозначне ставлення різних політичних сил до посади Київського міського голови, а саме: чи має він право бути головою Київської міської державної адміністрації, що було пов’язане з відсутністю законодавчого визначення поняття виконавчого органу Київради, і чи можна розглядати посаду Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації як єдину і неподільну.

Дане питання, як ми вважаємо, потребує комплексного дослідження, на підставі конституційно-правових норм. Так, відповідно до статей 118 та 140 Конституції України, особливості здійснення виконавчої влади і особливості здійснення місцевого самоврядування у місті Києві визначаються окремими законами України.

Статтею 1 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” встановлено, що особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві визначаються окремими законами України [161]. Таким законом, який визначає особливості здійснення виконавчої влади і особливості здійснення місцевого самоврядування у місті Києві є Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” [208].

Відповідно до п. 2 розділу “Прикінцеві положення” зазначеного Закону, міська та районні в місті Києві ради вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції виконавчої влади і це є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Виконавчі органи в місті Києві, які утворюються Київською міською радою та підзвітні і підконтрольні їй, і які, відповідно до ч. 2 ст. 141 Конституції України, у місті Києві очолює Київський міський голова, формувалися на базі відповідних державних адміністрацій. В свою чергу це означало, що до повноважень Київського міського голови, як посадової особи органів місцевого самоврядування, відносилось виконання функцій голови Київської міської державної адміністрації.

Таким, чином можна вести мову про єдину посаду Київського міського голови, який паралельно, у зв'язку з виконанням містом Києвом функцій столиці, виконує повноваження голови Київської міської державної адміністрації.

На підтвердження даної думки варто загадати Указ Президента України від 03.06.1999 р. № 608/99 про підтвердження, у зв'язку з обранням О.О.

Омельченка Київським міським головою чинності, Указу Президента України від 08.08.1996 р. № 671 [172], Указ Президента України про призначення О. Омельченка головою Київської міської державної адміністрації від 08.08.1996 р. № 671/96 [184] та аналогічний Указ Президента України від 20.04.2006 р. № 321/2006 про призначення Л. Черновецького головою Київської міської державної адміністрації [183].

Такі Укази Президента України, на нашу думку, не могли бути правовими актами про поєднання посад Київського міського голови і голови Київської міської державної адміністрації, яке у наступному можна було б роз'єднати, вони могли б бути тільки реалізацією особливостей здійснення місцевого самоврядування у місті Києві, а саме віднесення до повноважень Київського міського голови виконання функцій голови Київської міської державної адміністрації.

Наявність у місті Києві особливого виконавчого органу, який, з одного боку, є виконавчим органом Київської міської ради, а, з іншого, органом державної виконавчої влади – державною адміністрацією, ставило довгий час питання чи може бути призначено, виходячи з положень існуючих правових актів, головою Київської міської адміністрації особу, яка не є Київським міським головою.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 106 та ч. 4 ст. 118 Конституції України Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України (Кабінету Міністрів України) голів місцевих державних адміністрацій [59].

Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” прямо не встановлює, що особа, обрана шляхом прямих виборів Київським міським головою, призначається Президентом України головою Київської міської державної адміністрації [208].

Разом з тим, з аналізу ч. 3 ст. 118 Конституції України, ст. 16 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, ч. 1 ст. 10 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” вбачається, що особа, обрана на посаду Київського міського голови, має бути призначена Президентом України головою Київської міської державної адміністрації. При цьому статус голови Київської міської державної адміністрації Законом України “Про столицю

України – місто-герой Київ” не визначений, як він не визначений і іншими законами.

На нашу думку, необхідність такого призначення випливає зі змісту ст. 16 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, згідно з якою перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінету Міністрів України [208].

Таким чином, Київський міський голова, по суті формує склад Київської міської державної адміністрації.

Остаточну крапку в цьому питанні поставив Конституційний Суд України, прийнявши рішення від 25 грудня 2003 р. № 21-рп/2003 про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [223], в якому зроблено висновок, що посада Київського міського голови за своєю юридичною природою є первинною, а посада голови Київської міської державної адміністрації, відповідно, вторинною; по-друге, посада голови Київської міської державної адміністрації, є обов’язковою складовою такого цілісного поняття як посада Київський міський голова-Голова Київської міської державної адміністрації.

Свідченням вторинності посади голови Київської міської державної адміністрації є той факт, що припинення повноважень особи, яка перебуває на цій посаді, ніяким чином не позначається на перебуванні цієї ж особи на виборній посаді Київського міського голови, в той час як припинення повноважень Київського міського голови однозначно впливає на продовження повноважень даної особи в якості голови Київської міської державної адміністрації.

В даному випадку, на нашу думку, взагалі недоцільно говорити про наявність цілісної посади голови Київської міської державної адміністрації. Адже на сьогодні, Київська міська державна адміністрація має статус виконавчого органу Київської міської ради, який створений Київською міською радою, затверджена його структура і чисельність, фінансування якої здійснюється за рахунок коштів бюджету міста Києва, який згідно з ч. 2 ст. 5 Бюджетного кодексу України відноситься до бюджетів місцевого самоврядування. Вважаємо, що доцільно говорити про посаду Київського міського голови та про виконання особою, що обрана на цю посаду повноважень Голови Київської міської державної адміністрації.

Таким чином, правовий статус Київського міського голови обумовлений сукупністю повноважень, визначених Законами України “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації”, які реалізуються на підставі конституційно-правових норм щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у місті Києві.

Аналогічні питання порушувалися стосовно голів районних у місті Києві державних адміністрацій, які також є виконавчими органами районних у місті

Києві рад і виконують повноваження виконавчої влади. З даного питання Конституційним Судом України прийнято аналогічне рішення попередньому, а саме рішенням від 13.10.2005 р. встановлено, що районну у місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної у місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної у місті Києві державної адміністрації [222].

В даному аспекті варто звернути увагу на те, що серед вчених, політиків і практиків тривалий час порушувалося питання, який принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування є більш прийнятним для України: “сильна рада – слабкий мер” чи “слабка рада – сильний мер”.

Нова Конституція України, на думку М.І. Корнієнка, з якою погоджуємося, не сприйняла жодний із принципів.

По-перше, згідно з Конституцією, органи місцевого самоврядування не поділяються на дві незалежні системи, оскільки виконавчі органи конституційовані як органи самої ради, а отже їй підзвітні та підконтрольні.

По-друге, сільський, селищний міський голова за посадою очолює виконавчий орган ради і в цій своїй якості має бути підзвітний і підконтрольний раді. Проте, чинна конституція не робить його “слабким”, оскільки сільський, селищний, міський голова головує на засіданнях відповідної ради.

Отже, завдяки поєднанню в особі голови властивостей керівника виконавчого органу ради та спікера ради, досягається (має досягатися) розумна гармонія в роботі ради та її виконавчих органів [63, с. 647].

Для міста Києва повноваження Київського міського голови підсилені повноваженнями голови Київської міської державної адміністрації, що робить цю посаду більш “сильною” з огляду на додаткові повноваження. Разом з тим, пропорційна система обрання депутатів Київської міської ради довела, що “сильний мер” можливий лише за умови формування прихильної до нього більшості у Київській міській раді.

При розгляді даного питання вважаємо за доцільне звернути увагу на досвід європейських столиць.

У більшості європейських столиць мер вибирається безпосередньо на місцевих виборах, як наприклад у Будапешті, Бухаресті, Лондоні, Москві. Поширеними є непрямі вибори, через депутатів міської ради, як у Талліні, Берліні, Мадриді, Парижі.

Наприклад, прямі вибори мера Лондона відбулися вперше після внесення змін в законодавство, згідно з яким обраний мер очолює виконавчу владу. Велика кількість повноважень, а саме управління міським транспортом, територіальне планування, економічний розвиток, охорона навколишнього середовища, керівництво поліцією, пожежною охороною, управлінням культури, спорту, ЗМІ, було передано меру органами державного управління. Крім того, збори не мають права відхилити запропонований мером проект бюджету [34, с. 72].

Для міста Парижа є характерним відносно нещодавнє введення виборів мера згідно із законом № 75-1331 від 31 грудня 1975 р. через муніципальну раду на строк шість років. Разом з тим Париж має ту особливість, що являється

одночасно і комуною і департаментом, поєднуючи в собі ці дві функції двох рівнів місцевої влади. Тому Рада Парижа являє собою особливий орган, члени якого виступають одночасно в статусі муніципальних радників, і в статусі генеральних радників департаменту. Права і повноваження мера Парижа подібні до тих, якими наділені інші муніципальні й департаментальні виконавчі органи, крім питань муніципальної поліції, які в Парижі передані Префекту поліції. Тобто, для Парижа характерно залишення, порівняно з іншими громадами, впливу держави через призначеного Префекта поліції [28, с. 2]. Мер поєднує дві функції – голови виконавчої влади комуни і представника центральної влади в комуні. Проте, Рада Парижа може вплинути на мера лише шляхом звернення до суду, тоді як дисциплінарна відповідальність перед державою значено більша. Наприклад, мер може бути тимчасово відсторонений від здійснення власних повноважень Префектом поліції, якщо він їх не виконує належним чином, а також міністром внутрішніх справ, або усунутий з посади декретом Ради Міністрів [34, с. 72].

Ризі властивий зовсім інший підхід, а саме Ризька міська Рада обирає Голову міської Ради до повноважень якого віднесено керування роботою ради, представлення міської Ради перед державою та іншими органами місцевого самоврядування, підписання від імені ради всіх документів, керівництво роботою правління міської Ради та фінансового комітету, видача указів, які є обов'язковими для працівників міської Ради, правління, постійних комісій, внесення пропозицій для розгляду радою, несе відповідальність за виконання рішень судів, якщо однією із сторін є міська Рада, тощо. При цьому, для міста Риги характерна наявність ще однієї посадової особи, що обирається міською Радою – Виконавчого директора міста Риги. До його повноважень віднесено організація та контроль за виконанням законодавчих актів Республіки Латвія та міської Ради, наказів Голови міської Ради, керує роботою районів міста та їх виконавчих управлінь, а також роботою установ, підпорядкованих місту, вносить до міської ради пропозиції щодо скасування незаконних або недоцільних рішень, прийнятих посадовими особами виконавчих директорів або підпорядкованих їм виконавчих установ і підприємств, здійснює управління власністю міста, організовує підготовку бюджету, здійснює нагляд за інвестуванням коштів, тощо [275]. Тобто, існує дві посадові особи, одна з яких обирається радою і представляє її інтереси, а інше є по суті виконавчим органом, що призначається радою. Ці дві посадові особи мають чітко окреслені повноваження, тому не може іти мова про двовладдя в місті, при цьому держава не має впливу на обрання та на призначення конкретних осіб.

Тобто, існують різні підходи щодо формування міської влади та до статусу міських голів у столиць і наводити приклад інших в даному випадку не є необхідним. Звернемо увагу на наближене до міста Києва правове положення мера Москви. Так, згідно із Статутом міста Москви, виконавчим органом міського самоврядування і виконавчим органом державної влади міста Москви є Московська міська адміністрація, яку очолює мер Москви, який є найвищою посадовою особою міста і головою адміністрації [259]. Тобто, для міста Москви, як і для міста Києва характерне поєднання в одному органі органу виконавчої

влади та органу місцевого самоврядування. Мер Москви обирається шляхом прямих виборів, проте він не потребує затвердження його на посаді голови міської адміністрації, як це передбачено для міста Києва. На нашу думку, такий підхід є обґрунтованим і може бути впроваджений для міста Києва, оскільки посада Київського міського голови, як і посада Мера Москви, є неподільною, і лише особа, що обрана Київським міським головою може виконувати повноваження голови Київської міської державної адміністрації. Таким чином, столиця Москви є більш законодавчо захищеною від двовладдя і її досвід варто розглянути як один із варіантів при удосконаленні системи місцевого самоврядування в столиці України.

Проектом Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування) [177] передбачено новий підхід щодо функціонування місцевих державних адміністрацій, та реалізації місцевого самоврядування в цілому. Як зазначалося, не оминув даний законопроект і столиці України – міста Києва.

Проект залишає за містом Києвом спеціальний статус, який має визначитися окремим законом. Проте, проектом анулюється норма чинної нині Конституції України про особливість здійснення місцевого самоврядування в місті Києві. На нашу думку, це передбачає організацію місцевого самоврядування в столиці у повній відповідності до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, тобто можливість Київської міської ради та районних у місті Києві рад мати власні виконавчі органи, які підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а саме виконавчий комітет ради (ст. 51), відділи, управління та інші виконавчі органи ради (ст. 54).

Такі зміни наблизять здійснення місцевого самоврядування в столиці до норм Європейської Хартії місцевого самоврядування. Вони мають неабияке значення для здійснення місцевого самоврядування в столиці, оскільки змінюють існуючий підхід до формування органів місцевої влади столиці. Разом з тим, це дозволяє вести мову про можливе запровадження у місті Києві органів виконавчої влади місцевого самоврядування та органу державної виконавчої влади, які будуть здійснювати свої повноваження окремо. А отже, можливий варіант наявності у місті Києві двох посадових осіб: Київського міського голови, обраного територіальною громадою та голову Київської міської державної адміністрації, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України [261, с. 241], що для міста Києва є не бажаним явищем.

Тому, на нашу думку, вельми важливим є закріплення в чинному законодавстві правового статусу Київського міського голови, як головної посадової особи територіальної громади міста Києва, визначення його повноважень.

На сьогодні у Верховній Раді України вже зареєстрований законопроект “Про внесення змін до деяких законів України (щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації)” [106]. Проектом пропонується розділити посади Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації, та

визначити, що обраний Київський міський голова не може одночасно виконувати обов'язки голови Київської міської державної адміністрації. На нашу думку, даний проект є таким, що не вирішує дане питання комплексно, оскільки не змінює правове положення виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації).

Загалом, вважаємо, що на сьогодні правовий статус Київського міського голови повністю залежить від впровадження конституційно-правової реформи, від законодавчого відокремлення і чіткого визначення повноважень виконавчого органу ради та Київської міської державної адміністрації.

Реалізація на практиці такого законопроекту, у разі його прийняття, можлива лише після комплексних заходів по удосконаленню системи місцевого самоврядування в столиці, створенні окремих незалежного одна від одної структур – Київської міської державної адміністрації та виконавчого органу Київської міської ради. В іншому випадку можливе протистояння двох посадових осіб, які матимуть в певних випадках дублюючі повноваження та єдиний орган, що їм підпорядковується – виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація).

На нашу думку, існують чотири основні техніко-юридичні підходи до врегулювання статусу Київського міського голови. Перший – прийняття окремого закону щодо статусу сільського, селищного, міського голови, який бив включав у себе питання правового статусу Київського міського голови, другий – внесення відповідних норм – доповнень до існуючого Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”, в якому окремо визначити статус Київського міського голови, третій – внести відповідні зміни та доповнення до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, четвертий визначити статус Київського міського голови в новій редакції Закону України про столицю.

Беручи до уваги проведені вище дослідження, а також висновки стосовно необхідності прийняття нової редакції Закону України про столицю, вважаємо, що статус Київського міського голови має бути визначений в такій новій редакції. Адже статус Київського міського голови буде визначено в повному обсязі лише за умови визначення правового статусу виконавчого органу Київської міської ради.

3.4. Особливості здійснення виконавчої влади в місті Києві

З огляду на зазначене раніше, у місті Києві Київська міська рада має власний виконавчий орган, який створений на базі Київської міської державної адміністрації.

Існує думка, з якою погоджуємося, що виконавчі органи місцевих рад є органами місцевого самоврядування, які створюються місцевою радою для здійснення відповідних функцій і повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері місцевого самоврядування. Наявність в системі місцевого самоврядування виконавчих органів, які створюються місцевою радою і є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед нею, свідчить про забезпечення принципи організаційної автономії цієї системи [235, с. 15].

Відсутність механізму формування власного виконавчого органу Київської міської ради та районних у місті Києві рад на базі відповідних адміністрацій, недосконала нормативно-правова база їх функціонування забезпечили умови для неможливості функціонування підзвітних лише радам виконавчих органів.

Так, при створенні виконавчого органу Київської міської ради, на нашу думку, була допущена суттєва помилка, що полягала у невірному визначенні підходу до структури виконавчого органу Київради. Підставою для цього стали як неправильні трактування суті виконавчого органу Київради так і, звісно, політична зацікавленість у владі в столиці.

Так, з 1999 р. Київська міська рада намагалася затвердити структуру виконавчого органу Київради. Проте, продуктивних пропозицій надано не було, рішення Київської міської ради про створення виконавчого органу Київради на базі Київської міської адміністрації прийнято також не було. Спробою сформуванню власний виконавчий орган можна назвати рішення Київради від 11.03.1999 р. № 161/262 “Про виконавчий орган Київської міської ради”, згідно з яким формування власного виконавчого органу на базі державної адміністрації відбувалося шляхом розмежування повноважень між посадовими особами, управліннями, відділами та іншими підрозділами державної адміністрації у напрямку визначення виключних повноважень міської ради, її виконавчого органу та повноважень, що можуть бути делеговані державній адміністрації [105]. Сама вказівка на спосіб формування власного виконавчого органу була приречена на невиконання.

Так, на виконання цього рішення було прийнято інше рішення від 17.06.1999 р. № 274/375 “Про загальну структуру представницьких та виконавчих органів влади в місті Києві” [130], згідно з яким пропонувалося взяти до розгляду загальну структуру представницьких та виконавчих органів влади в місті Києві, до якої входили як виконавчі органи Київради: Головні управління, управління, відділи так і Київська міська державна адміністрація.

Проте, рішенням Київради від 08.07.1999 р. № 345/446 “Про структуру місцевого самоврядування та виконавчих органів у місті Києві” [213] затверджена терміном на 1999 рік загальна структура представницьких та виконавчих органів у місті Києві, а міському голові дано доручення здійснити

формування виконавчих органів у місті Києві до 31.08.1999 р. Це рішення визначало єдиний орган – виконавчий орган Київради (Київську міську державну адміністрацію).

У зв'язку з тим, що формування виконавчого органу не проводилося, рішенням Київради від 23.03.2000 р. № 49/770 [189] була продовжена дія попереднього рішення Київради, а розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 24.12.1999 р. № 2035 покладено на відділи апарату міської державної адміністрації функції матеріально-технічного, організаційного та правового забезпечення діяльності Київради [125]. Пізніше, розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 10.01.2000 р. № 17 встановлено, що до завершення формування Київською міською радою власного виконавчого органу структурні підрозділи Київської міської державної адміністрації продовжують здійснювати покладені на них функції [128].

Відсутність єдиного підходу щодо формування виконавчого органу Київради, нерозуміння правової природи виконавчого органу Київради, подвійне тлумачення Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” щодо формування власного виконавчого органу “на базі” Київської міської державної адміністрації, призвело до того, що до 2002 року, у місті Києві фактично був відсутній сформований власний виконавчий орган Київради. Натомість, функціонувала Київська міська державна адміністрація, структура якої пропонувалася Кабінетом Міністрів України, і яка виконувала функції виконавчого органу Київської міської ради.

Як зазначав В.Ф. Погорілко, для української столиці делегування повноважень Київською міською радою Київській міській державній адміністрації означало б мати у місті символічне місцеве самоврядування, тобто найслабше серед інших міст України. Водночас, він підкреслював, що сумнівною є наявність двох рівнозначних столичних влад – місцевої державної влади і місцевого самоврядування, що означало б двовладдя чи багатовладдя, яке об'єктивно не прийнятне для столиці у перехідний для суспільства і держави період [96, с. 60]. Тобто, мала бути знайдена рівновага щодо правового положення виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

В даному аспекті, слід також звернути увагу на пропозиції щодо здійснення виконавчої влади у місті Києві, що були запропоновані в проектах Статутів територіальної громади міста Києва.

Так, проект Статуту територіальної громади міста Києва, підготовлений Науково-дослідним інститутом соціально-економічних проблем міста під керівництвом О. Невелева, пропонував норму, згідно якої місцеві державні адміністрації в місті та в районах міста виконують паралельно (одночасно) функції виконавчих органів місцевого самоврядування та виконавчих органів державної виконавчої влади [241].

При цьому, пропонувався, на нашу думку, хибний підхід щодо порядку формування виконавчих органів міської та районних в місті рад, а саме передбачалось, що власні виконавчі органи Київради. Районних в місті рад

формується Київським міським головою та головами районних в місті рад на базі відповідних державних адміністрацій, що за своєю суттю суперечило загальним принципам формування органів місцевого самоврядування та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (статті 26, 42).

Проект Статуту територіальної громади міста Києва, що був підготовлений Центром місцевого самоврядування при інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України під керівництвом В.Ф. Погорілка, був більш наближений до врегулювання питання здійснення виконавчої влади в місті Києві [240]. Так, чітко визначалося, що Київська міська державна адміністрація та відповідні районні в місті Києві державні адміністрації паралельно виконують функції і повноваження виконавчих органів відповідно Київської міської ради та відповідних районних у місті Києві рад, а також функції і повноваження державної виконавчої влади в місті Києві. При цьому здійснення повноважень виконавчих органів Київської міської ради та районних у місті Києві рад можливо лише за рахунок Київського міського бюджету та відповідних бюджетів районів міста Києва.

Однак, проект Статуту територіальної громади міста Києва не передбачав, і можливо за своїм призначенням і не повинен був передбачати, порядок та механізм формування власного виконавчого органу Київської міської ради “на базі” Київської міської державної адміністрації, як то визначав Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”. Врешті-решт, Статут територіальної громади міста Києва, що був прийнятий Київською міською радою та зареєстрований у Міністерстві юстиції України продублював норми Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” і не вирішив питання по суті.

Рішенням Київської міської ради від 20.06.2002 р. № 28/28 “Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури та загальної чисельності” [216] утворено виконавчий орган Київради, який паралельно виконує функції органу державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві, із збереженням існуючої назви “Київська міська державна адміністрація”. До структури виконавчого органу Київської міської ради увійшли Апарат виконавчого органу Київської міської ради, Головні управління, управління, відділи. Тобто, структура створеного виконавчого органу Київради, перелік управлінь відповідав Примірному переліку управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. № 733 [186]. Основоположні ж засади Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо необхідності створення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, створення відділів, управлінь, інших виконавчих органів та затвердження положеннях про них були повністю проігноровані.

При створенні виконавчого органу за основу було взято повноваження та структура Київської міської державної адміністрації і закріплені вони були як первинні при функціонуванні виконавчого органу Київради. Протягом

тривалого часу положення про головні управління, управління та відділи виконавчого органу, взагалі не розглядалися Київською міською радою і не затверджувалися. Лише у 2003 році, як компроміс, була знайдена модель, за якою вказані положення спочатку затверджувалися розпорядженням Київської міської державної адміністрації, а потім рішенням Київської міської ради. Правове положення виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) було визначено Конституційним Судом України, а саме в Рішенні від 25.12.2003 р. № 21-рп встановлено, що Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади [223]. Щодо районних у місті Києві державних адміністрацій, то Рішенням Конституційного Суду України від 13.10.2005 р. № 9-рп визначено, що форми здійснення місцевого самоврядування та порядок створення власних виконавчих органів у районних в місті Києві радах та Київській міській раді в організаційному відношенні встановлюються за єдиними правовими принципами [222].

Як альтернатива виконавчому комітету розпорядженням Київського міського голови від 15.12.2003 р. № 365, утворено Колегію виконавчого органу Київської міської ради та затверджено положення про неї [141]. Дана Колегія визначалася як дорадчий орган і утворювалась для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції виконавчого органу та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності. Проте, кількісний та персональний склад колегії визначався Київським міським головою, а не Київською міською радою, а отже не був підзвітним і підконтрольним раді. Рішення Колегії не могли бути скасовані Київською міською радою, як це передбачено діючим законодавством для виконавчого комітету.

Проте, в даному випадку доцільно зважити на висновок К.Є. Солянніка, який зазначив, що наявність та діяльність виконавчого комітету, який є центральним виконавчим органом, неефективна, призводить до конфліктів, протистоянь з радою, і що існування в системі місцевого самоврядування України виконавчого комітету є недоцільним [235, с. 7].

Саме наведені вище факти формування власного виконавчого органу Київською міською радою, на нашу думку, спричинили різноманітні підходи щодо статусу виконавчого органу Київради, а, в свою чергу, і до статусу Київського міського голови.

Відсутність чіткого розмежування повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, бажання міської влади мати власні, не підзвітні Кабінету Міністрів України, виконавчі органи з основних питань міського життя, призвело до створення в системі органів місцевого самоврядування столиці управлінь, що фактично замінювали аналогічні державні і наділялися важливими повноваженнями для вирішення суттєвих питань у місті Києві.

Наприклад, рішенням Київської міської ради від 23.05.2002 р. № 18/18 [171] створено у складі виконавчого органу Київради Головне управління земельних ресурсів, яке відповідно до статей 9, 17 Земельного кодексу України

, статей 26,31,33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” здійснює повноваження щодо організації і ведення земельно-кадастрової документації (земельного кадастру); реєстрації суб’єктів права власності на землю, права користування землею та договорів оренди землі; надання, вилучення, передачі в оренду, продажу земельних ділянок; видачі документів, що посвідчують право власності і право користування землею; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, додержанням земельного та екологічного законодавства; продажу земельних ділянок на конкурентних засадах.

З цією метою від Київського міського управління земельних ресурсів до новоствореного Головного управління було передано документи, що посвідчують право користування землею та право власності на землю, бланки державних актів на право постійного користування землею та право власності на землю, планово-картографічний матеріал, автоматизовані системи бази даних земельного кадастру, кадастрові справи, інша документація.

Звичайно такі дії Київської міської влади спричинили гучні судові процеси, які завершувались на користь міської влади, що в свою чергу пожвавило процес створення і інших “дубльованих” органів влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, в галузі приватизації комунального майна тощо.

Такий стан речей не можна назвати нормальним зважаючи на функціонування міста в цілому. Тому, на наш погляд, важливим є проведення конституційної реформи і реформування системи місцевого самоврядування у місті Києві з чітким розмежуванням повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як зазначає С. Телешун, значна частина повноважень органів місцевого самоврядування і повноважень місцевих державних адміністрацій дублюються: 16 функцій – повністю, 12 – частково, повноваження місцевих державних адміністрацій здебільшого неконкретизовані і найчастіше починаються зі слова “сприяють”, тому межі компетенції місцевих державних адміністрацій практично не визначені, повноваження ж органів місцевого самоврядування в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначені дуже детально [248, с. 28]. Разом з тим, при виконанні певних повноважень, що визначені в Законі України “Про місцеві державні адміністрації” і які не дублюються з повноваженнями виконавчих органів рад, Київська міська державна адміністрація не є органом, який представляє інтереси територіальної громади міста Києва, не підпорядкований Київській міській раді, а отже і територіальній громаді.

Події, пов’язані з підвищенням тарифів на комунальні послуги яскраво доводять необхідність чіткого та прозорого врегулювання повноважень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Так, розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 30.10.2006 р. № 1576 було підвищено тарифи на комунальні послуги [174]. Такі повноваження закріплені за місцевими державними адміністраціями Законом України „Про місцеві державні адміністрації”, а отже, при прийнятті

такого розпорядження Київська міська державна адміністрація є підзвітною і підконтрольною Кабінету Міністрів України, а тому дане розпорядження мало бути зареєстровано у Міністерстві юстиції України. Разом з тим, Закон України „Про житлово-комунальні послуги”, прийняти пізніше, відніс до повноважень органів місцевого самоврядування встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, а до повноважень Київської міської державної адміністрації взаємодію з органами місцевого самоврядування з питань надання житлово-комунальних послуг та регулювання цін/тарифів [127]. Тобто, законодавством не визначено чітко, який саме орган влади має повноваження на встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги. Виходячи з того, що Київська міська державна адміністрація є органом місцевого самоврядування, то вона в праві здійснювати такі повноваження і не реєструвати відповідне розпорядження у органах Міністерства юстиції України. Проте яким чином вона, як орган, що виконує повноваження виконавчої влади, буде здійснювати, покладений на неї Законом, контроль за встановленням цін/тарифів, залишається не зрозумілим. Відсутність чіткості в діючому законодавстві стало підставою для прийняття як розпоряджень Київської міської державної адміністрації так і рішень Київської міської ради у цій сфері, що не робить позитиву та стабільності у діяльності міської влади.

Як зазначалося, проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування) [177] передбачає новий підхід щодо функціонування місцевих державних адміністрацій, а саме проектом анулюється норма чинної нині Конституції про особливість здійснення місцевого самоврядування в місті Києві. Це дасть можливість Київській міській раді та районним у місті Києві радам мати власні виконавчі органи, які будуть сформовані у порядку та на підставах передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та у відповідності до європейських принципів місцевого самоврядування.

Місто Київ, як місто зі спеціальним статусом, не повинно позбавлятися права на місцеве самоврядування. Враховуючи значення виконавчих органів для реалізації прав територіальної громади, Київська міська рада повинна мати підзвітний, підконтрольний і відповідальний виконавчий орган.

Конституційна реформа залишає у місті Києві та Севастополі місцеві державні адміністрації. При цьому, запропонований законопроект знову ж таки не прозорий у формулюваннях та чітко не передбачає наявність місцевих державних адміністрацій в районах міста Києва.

Положення чинної ч. 2 ст. 118 Конституції України, якими передбачено, що особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України, проектом пропонується замінити положенням такого змісту: “Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом”.

Схоже на те, що йдеться про редакційне уточнення існуючого положення, але виникає сумнів щодо збереження його суті. Якщо у нормі діючої Конституції України про те, що особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві і Севастополі визначаються окремими законами України, йдеться

про обсяг повноважень таких органів, то запропоноване положення змін про те, що особливості організації і діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначається законом, на нашу думку, стосується механізму виконання конкретних повноважень.

Конституційний Суд України, у своєму висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 07.09.2005 р. № 31-в/2005, справа № 1-16/2005, звернув увагу на те, що викликає зауваження положення частини першої нової редакції цієї статті, згідно з якими виконавчу владу представляють місцеві державні адміністрації [24]. Термін “представляють”, на відміну від уживаного в частині редакції ст. 118 Конституції України “здійснюють”, не відповідає функціональній характеристиці місцевих державних адміністрацій, яка визначена у ст. 119 Основного Закону України.

Хоча проект законопроекту і передбачає необхідність розмежування в окремому законі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування повноважень органами державної влади органам місцевого самоврядування, такі зміни до Конституції України повинні бути підставою для негайного внесення відповідних змін до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” з чітким регламентуванням порядку діяльності органу виконавчої влади на території столиці, з метою уникнення двовладдя, яке об’єктивно не прийнятне для столиці.

В даному аспекті цікавим є досвід міста Москви. Хоча місто Москва і є суб’єктом федерації, що передбачає відмінний статус від Києва проте, побудова її органів влади де в чому подібна до міста Києва. Так Статут міста Москви передбачає, що органом місцевого самоврядування і виконавчим органом державної влади є Московська державна адміністрація. До структури міської державної адміністрації входять колегіальний орган виконавчої влади – уряд Москви, Управління справами мерії, галузеві і функціональні органи міської адміністрації, префекти адміністративних округів, а також інші органи, що створюються Мером [259].

Якщо для міста Києва законодавством передбачено створення Київською міською радою власного виконавчого органу на базі міської державної адміністрації, то для міста Москви такого створення не передбачається. У столиці Російської Федерації первинним залишається не орган місцевого самоврядування, а державна адміністрація, яка виконує функції органу виконавчої влади місцевого самоврядування. Тобто, при існуванні прямих виборів Мера Москви, який автоматично очолює міську адміністрацію, остання в першу чергу виконує функції органу державної влади. Проте, на практиці це не є перешкодою для взаємодії з Московською міською Думою. Статутом міста Москви чітко передбачено, що міська адміністрація і Дума повинні взаємодіяти в інтересах населення на основі розмежування функцій і повноважень, керуючись загальністю вирішуючи завдань, принципами народовладдя, законності і гласності.

Цікавою структурою у системі органів виконавчої влади міста Москви є Уряд, який вирішує найбільш важливі питання життя міста і управління міським господарством. До Уряду входять Прем'єр Уряду, який за посадою очолює Мер, перші заступники – керівників комплексів міського управління, заступники, управляючий справами мерії Москви, міністри уряду із керівників галузевих, функціональних органів міської адміністрації і префекти адміністративних округів. Розподіл обов'язків між членами Уряду затверджуються Мером. До речі, законопроект “Про столицю України – місто – Київ”, поданий народними депутатами В. Чемерисом, В. Симоненком, В.

Бондаренком, підготовлений за участю науковців Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України [207, арк. 132-153] передбачав Уряд міста Києва, як вищий колегіальний орган у системі виконавчих органів місцевого самоврядування у місті.

Тобто, для міста Москви побудова виконавчого органу характеризується первинним статусом міської адміністрації. Враховуючи той факт, що Україна, дотримуючись європейських принципів місцевого самоврядування, виходить з обов'язкової наявності органів виконавчої влади місцевого самоврядування, структура та суть міської адміністрації столиці Російської Федерації навряд чи може бути взята за приклад при реформуванні системи місцевого самоврядування в столиці, проте організація її діяльності заслуговує на увагу.

Зрозуміло, що органи місцевого самоврядування столиці України – міста Києва є самостійним видом органів публічної влади, не входять до системи органів державної влади. Проте, паралельно виконуючи функції державної виконавчої влади, виконавчі органи міської та районних у міст і Києві рад в першу чергу є органами місцевого самоврядування, на які покладено додаткові повноваження. Такий подвійний статус потребує як найшвидшого законодавчого врегулювання.

Висновки до Розділу 3

Узагальнюючи дослідження системи місцевого самоврядування в столиці України – місті Києві, можна зробити наступні висновки:

1. Запропоновано законодавчо визначити чіткий порядок впровадження різних форм безпосередньої демократії в столиці з урахуванням статусу міста, його адміністративного поділу, важливості питань, регламентувати підстави для реалізації кожного з них та обґрунтовано, що Статут територіальної громади міста Києва повинен містити певні процедурні питання скликання, проведення загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, впровадження в життя їх рішень, контроль за їх виконанням.
2. Зроблено пропозиції щодо необхідності внесення змін до чинного законодавства у частині, що регламентує повноваження районних у місті Києві рад.
3. Визначено, що правовий статус Київського міського голови обумовлюється сукупністю повноважень, визначених законами “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, які реалізуються на підставі конституційних

норм щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у місті Києві. При цьому правовий статус Київського міського голови нерозривно пов'язаний із правовим статусом виконавчого органу Київської міської ради – Київської міської державної адміністрації.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** формулюються найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, наведені основні теоретико-правові та практичні положення розв'язання проблем конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва:

1. Столиця України – місто Київ - це місто, яке, відповідно до Конституції України, наділене спеціальним статусом столиці України, є її політичним та адміністративним центром, прирівняним, за значенням, до символу незалежної держави, наділене додатковими функціями, що зумовлює додаткові повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Під конституційно-правовим статусом столиці України – міста Києва, розуміється конституційно закріплена система структуроутворюючих елементів, що дають можливість визначати правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування і виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення.

3. За своїм змістом конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва являє собою систему, яка складається з цілого комплексу публічно-правових елементів та атрибутів, ускладнених приватноправовими началами. Зокрема до публічно-правових елементів та атрибутів правового статусу столиці України – міста Києва відносяться: його конституційне визначення у якості столиці України, офіційне найменування, символіка, територія, адміністративні кордони, організаційно-правові особливості моделі апарату міської влади, насамперед системи органів місцевого самоврядування (статичний компонент), предмети відання, функції та повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, система нормативних правових актів, які приймаються з питань місцевого значення (функціональний компонент), відповідальність органів і посадових осіб міського самоврядування та органів і посадових осіб виконавчої влади у місті, контроль та нагляд за їх діяльністю (юрисдикційний компонент).

До приватноправового елементу правового статусу столиці України – міста Києва можуть бути віднесені: майно, яке знаходиться в комунальній власності територіальної громади міста Києва та територіальних громад районів у місті Києві, майнові права цих територіальних громад, їх органів та посадових осіб (статичний компонент), а також правові можливості цих суб'єктів своїми діями набувати та здійснювати майнові та особисті немайнові права і обов'язки, в тому числі: можливість розпорядження майном, яке знаходиться у комунальній власності тощо (динамічний компонент).

4. Запропонована концепція конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, яка дозволяє розглядати конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва з позицій системно-структурного та функціонального підходів; робити висновки та узагальнення, які засновані як на загальній, однаковій для всіх міст, структурі правового статусу, так і враховувати особливості статусу міста Києва як столиці України; синтезувати

публічно-правові та приватноправові начала в конституційно-правовій природі та функціях міста Києва як столиці України; враховувати місце та роль столиці України у системі конституційно-правових відносин; прогнозувати розвиток нормативно-правових та організаційно-правових основ конституційно-правового статусу столиці України.

5. Концептуальне осмислення особливостей конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва дозволило зробити висновок, що даний статус може реалізуватися виключно в результаті конституційно-правових відносин, що виникають між містом Києвом і державою, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та органами і посадовими особами державної влади, міжнародних зв'язків між українською державою та світовим співтовариством.

6. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва включає в себе: 1) правосуб'єктність міста, 2) його розширені, порівняно з іншими містами, функції та додаткові повноваження органів місцевого самоврядування, 3) гарантії реалізації додаткових повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, 4) нормативно-правові основи про статус столиці, 5) механізм здійснення функцій і повноважень – система органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Правосуб'єктність міста Києва знаходить своє виявлення в інших елементах конституційно-правового статусу, що і визначають його особливість для міста Києва.

7. Доведено, що столиця України – місто Київ, як центр політичного життя України, є невід'ємною частиною конституційного механізму української держави, однією з її політичних основ, на яку покладається частина функцій держави.

8. Доведено, також те, що функції столиці України – міста Києва – це основні напрями та види діяльності територіальної громади міста Києва, органів місцевого самоврядування й органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та Законами України, обумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з огляду на внутрішні і зовнішні завдання держави, в яких відображаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Києва як столиці України.

9. Доведено, що столиця України – місто Київ є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин та зроблено висновок, що воно здійснює як властиві усім містам функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну та інші, так і специфічні столичні функції, що зумовлені статусом міста Києва як столиці України, які розширюють та доповнюють каталог загальних функцій міста в політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах міського життя.

10. Обґрунтовано необхідність визначення на законодавчому рівні чіткого переліку функцій столиці України – міста Києва, виконання яких має фінансуватися з Державного Бюджету України та запропоновано визначити

обсяги їх фінансування в окремих угодах між Київською міською радою і Кабінетом Міністрів України.

11. Зроблено висновок про необхідність прийняття нової редакції Закону України „Про столицю України – місто-герой Київ”, який має містити наступні 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, що пов’язані із 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 та систему їх функцій та повноважень; порядок організації та 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.

12. Наведено авторську класифікацію локальних правових актів, згідно із відповідними критеріями, зокрема, залежно від виду представницького органу - на акти міської влади та акти районної влади; за підставами прийняття - на акти, які прийняті на підставі нормативно-правових актів, в межах повноважень наданих законом та акти політичного характеру, які відображають ставлення міської влади до подій в державі та чинного законодавства, як правило містять норму про обов’язкове їх опублікування в засобах масової інформації, але не впливають на життєдіяльність територіальної громади міста Києва; залежно від завдань, які висвітлюються - на акти, що приймають на підставі виконання столичних функцій, передбачених Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” та акти, що приймаються на підставі повноважень, передбачених загальним законодавством, що регулює питання місцевого самоврядування.

13. Запропоновано авторську класифікацію рішень Київської міської ради: за змістом правовідносин - на процедурні, організаційні, на виконання повноважень наданих законодавством; за дією на коло суб’єктів - на загальні, спеціальні, виняткові; за сферою правового регулювання - на економічні, соціальні, майнові, земельні, екологічні, освітні, культурні, тощо; за видом повноважень - на загальні та спеціальні; за підставами прийняття - на рішення, прийняті на підставі законодавства та політичні рішення.

14. Запропоновано законодавчо визначити чіткий порядок впровадження різних форм безпосередньої демократії у столиці з урахуванням статусу міста, його адміністративного поділу, важливості питань, регламентувати підстави для реалізації кожного з них. Обґрунтовано, що Статут територіальної громади міста Києва повинен містити певні процедурні питання скликання, проведення загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, впровадження в життя їх рішень, контроль за їх виконанням.

15. Вироблені пропозиції щодо необхідності внесення змін до чинного законодавства у частині, що регламентує повноваження районних у місті Києві рад.

16. Визначено, що правовий статус Київського міського голови обумовлюється сукупністю повноважень, визначених Законами України “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, які реалізуються на підставі конституційних норм щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у місті Києві. При цьому правовий статус Київського міського голови нерозривно пов’язаний із правовим статусом виконавчого органу Київської міської ради – Київської міської державної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авакьян С.А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления. – М.: Инфра-М, 1994. – 186 с.
2. *Андрешюк Б.П.* Місьцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. – К.: Стилос, 1997. – 223 с.
3. Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – Т. 5. – Арк. 195.
4. *Бабаєв В.М.* Підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного управління: Автореф. дис. ... док. наук з державного управління / Національна Академія державного управління при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.
5. *Баймуратов М.А.* Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков: Одиссей, 2000. – 80 с.
6. *Баймуратов М.О.* Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 337–339.
7. *Баймуратов М.О.* Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 339–345.
8. *Баймуратов М.О.* Європейська Хартія місцевого самоврядування // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 324–337.
9. *Баймуратов М.О., Григор’єв В.А.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса: АО БАХВА, 2003. – 192 с.
10. *Баранник В.М.* Політико-територіальна організація України: проблеми конституційно-правової теорії та практики: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський університет ім. Т. Шевченка. – К., 1997. – 18 с.

11. *Батанов О.В.* Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування // *Право України.* – 2004. – № 7. – С. 30–34
12. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 512 с.
13. *Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2001. – 260 с.
14. *Батанов О.В.* Територіальні громади як первинні суб’єкти місцевого самоврядування в Україні: проблеми класифікації // *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* – Одеса: Юридична література, 2002. – Т. 1. – С. 143.
15. *Беленчук П., Кравченко В.* Система місцевого самоврядування: деякі питання теорії та розвитку // *Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірник матеріалів конференції (21–22 грудня 1998 р.).* – К.: Науково-аналітичний центр “Перспектива”, 1999. – С. 9–14.
16. *Берлінський М.Ф.* Історія міста Києва. – К.: Наукова думка, 1991. – 317 с.
17. *Білоус Н.О.* Київський магістрат XVI – першої половини XVII ст.: організація та юрисдикція: Автореф. дис. канд. історичних наук. – К., 2003. – 16 с.
18. *Богданова Н.А.* Категорія статусу в конституційному праві // *Вестник Московського університету.* – Серія II. Право. – 1998. – № 3. – С. 3–20.
19. *Борденюк В.* Конституційно-правові аспекти вдосконалення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі // *Вісник Конституційного Суду України.* – 2004. – № 4. – С. 28–35.
20. *Борщевський М.В., Успенський С.В., Шкаратан О.И.* Город: Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. – М.: Наука, 1975. – 204 с.
21. *Брайчевський М.Ю.* Коли і як виник Київ. – К.: Вид-во академії наук Української РСР, 1963. – 152 с.
22. Бюджетний кодекс України від 21.06.2002 р. № 2542 // *Відомості Верховної Ради України.* – 2001. – № 37–38. – С. 189.
23. *Вакуленко В.М.* Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління: Автореф. дис. канд. наук з державного управління. – К., 2003. – 20 с.
24. Висновок Конституційного Суду України у справі 31-16/2005 від 7 вересня 2005 р. (у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // *Голос України.* – 2005. – 20 вересня.
25. *Волков В.Д.* Город как субъект советского государственного права. – М.: Юрид. лит-ра, 1984. – 146 с.
26. *Волков В.Д.* Конституційно-правовий статус города // *Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (м. Київ, 28–29 вересня 1995 р.).* – К., 1995. – С.

. 111–112.

27. Город: Проблемы социального развития / Под ред. А.В. Дмитриева, М.Н. Межевича. – Ленинград.: Наука, 1982. – 177 с.

28. *Граньс Луї.* Дослідження по темі управління столичними містами. Париж. Відповіді на опитувальник організації комітету Конгресу регіональних і місцевих влад Європи // Рада Європи, Генеральний секретаріат: Матеріали доповіді 20 листопада 2000 р. – Париж, 2000. – С. 2–31.

29. *Данилишин Б.* Чи буде в Україні столичний регіон? // Людина і влада. – 2001. – № 1–2. – С. 17–20.

30. *Данількевич М., Величко Ю.* Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України // Право України. – 2002. – № 4.- С.27-29.

31. *Делія Ю. В.* Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 17 с.

32. *Денисов В. Н.* Статус міжнародних договорів в Конституції України // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 1. – С. 29–36.

33. *Дробишевська Т.* Зарубіжний досвід міської політики // Економіка України. – 1996. – № 2. – С. 79–83.

34. *Евдокимов В.Е., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – 189 с.

35. *Еремьева Е.* Кієв и его городовое положение. – К., 1874. – 77 с.

36. Європейська Декларація міських прав від 18 березня 1992 р. // Місцеве самоврядування в Україні / За ред. О.М. Невелева. – К.: Науково-дослідний інститут соціально-економічних проблем міста (НДІСЕП), 2000. – С. 235–237.

37. Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади (ратифікована Україною 14 липня 1993 р.): Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

38. *Заяць І.Я.* Область: становлення сучасної регіональної політики в Україні // Право України. – 1997. – № 6. – С. 20–35.

39. *Заяць І.Я.* Правовий статус області в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2000. – 18 с.

40. *Заяць І.Я.* Правовий статус області в Україні: Дис. канд. юрид. наук / юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. – Львів, 2000. – 205 с.

41. *Зеленчук П., Кравченко В.* Система місцевого самоврядування: деякі питання теорії та розвитку // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матеріалів конференції (м. Київ, 21–22 грудня 1998 р.). – Науково-аналітичний центр “Перспектива”, 1999. – С. 81.

42. История Киева / Глав. ред. Ю.Ю. Кондуфор; ред. кол.: И.И. Артеменко и др. – К.: Наукова думка, 1983. – Т. 1. – 383 с.

43. История Киева: В 3-х т., 4-х кн. / Глав. ред. Ю.Ю. Кондуфор; ред. кол.: И.И. Артеменко и др. – К.: Наукова думка, 1983.
44. *Іваненко В.В. Кавун М.Е.* Катеринослав – Дніпропетровськ: віхи історичного поступу // Грані. – 2001. – № 1. – С. 3–9.
45. *Кампо В.* До питання про ще одну концепцію законопроекту про столицю // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – № 3–4. – С. 115–117.
46. *Карчева Г.* Управління та самоврядування в м. Києві // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – № 3–4. – С. 106–111.
47. Київ у ХХІ столітті: стратегія розвитку / Київська міська державна адміністрація, Національна академія наук України / Під. ред. Б.М. Данилишина, О. М. Тевелева: Доповіді науково-практичної конференції. (м. Київ, 26 січня 2001 р). – К.: Обереги, 2001. – 280 с.
48. *Кириченко Л.* Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні // Право України. – 2001. – № 6. – С. 99–101.
49. *Кічун В.І.* Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади і Автономної Республіки Крим: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2001. – 20 с.
50. *Колбай Г.* Ненужная затея // РФ сегодня. – 2004. № 17 // www.russia-today.ru
51. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: Курс лекцій. – Изд. 2-е испр. и доп. – М.: Юрайт, 1995. – 417 с.
52. Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів конференцій і пленумів ЦК. – К.: Політвидав України, 1976. – Т. 1. – 769 с.
53. Конституція Республіки Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Вестник Межпарламентской ассамблеи. – 1997. – № 3(17).
54. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
55. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 318. – С. 133.
56. Конституція Республіки Албанія від 21.10.1998 р. // Gazeta Zyrtare. – 1998. – № 11 / Пер. з албанської В. С. Модестова // Конституции государств Европы. – Т. 1. – С. 181–218.
57. Конституція Республіки Вірменія від 05.06.1995 р. // Конституции государств Европы. – Т. 1. – С. 262–284.
58. Конституція Угорської Республіки від 18.08.1949 р. // Magyar Koziony, 1993. – № 186; 1994. – № 91, № 117 / Пер. з угорської А. Т. Лесенчука // Конституции государств Европы. – Т. 1. – С. 538–564.
59. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

60. *Копиленко О.П.* Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу. – К.: Таксон, 2002. – 342 с.
61. *Корецький Л.М.* Українська Радянська Енциклопедія. – К.: Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1981. – Т. 6. – 552 с.
62. *Корнієнко М.І.* Поняття територіального устрою України // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2002. – С. 603–607.
63. *Корнієнко М.І.* Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2002. – С. 636–649.
64. *Косаківський Л.Г.* Конституційний статус столиці України м. Києва: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (28–29 вересня 1995 р.). – К., 28-29 вересня, 1995. – С. 40–43.
65. *Коссей В.* Европейские стандарты местного самоуправления // Юридический вестник. – 1997. – № 2. – С. 90–98.
66. *Котляр М.* Енциклопедичне видання Київ / Гол. ред. В.А. Смолій. – К.: Альтернативи, 2001. – 618 с.
67. *Кравченко В., Линник Н.* Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навч. посібник. – К.: Книга-почтой, 1999. – 164 с.
68. *Краснов М.А.* Введение в муниципальное право. – М.: ИГПАН, 1993. – 15 с.
69. *Куйбіда В.* Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз // Вісник Української Академії державного управління. – 2000. – № 1. – С. 294–298.
70. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 21 с.
71. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів: Літопис, 2001. – 376 с.
72. *Куліченко І., Сурмін Ю., Наврузов Ю.* Концептуальні засади розробки Статуту територіальної громади міста Дніпропетровська // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наукових праць. – Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1(4). – С. 189–200.
73. *Кульчицький С.В., Кизченко В.И., Сидоренко Е.Ф.* Основные периоды истории Киева. – К.: Общество “Знание” Украинской РСР, 1980. – 39 с.
74. *Кушниренко А.Г.* Национально-государственное и административно-территориальное устройство Украинской СРР: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Харьковский ордена Трудового красного знамени юридический институт им. Ф.Э. Дзержинского. – Х., 1987. – 23 с.
75. *Кушнір О.* Правова база місцевого самоврядування // Вісник Програми сприяння парламентам України. – 1998. – № 4(35). – С. 5.

76. *Листенгурт Ф.М.* Большая Советская Энциклопедия. – М.: Издательство “Советская энциклопедия”, 1974. – Т. 15. – 631 с.
77. *Максакова Р.М.* Статут територіальної громади як важіль вирішення проблем реформування управління місцевими справами // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 11–12 квітня 2003 р.). – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2003. – С. 120–123.
78. *Мелащенко В.Ф.* Інститут конституційного права // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 2002. – С. 26–27.
79. Місцеве та регіональне самоврядування. – К., 1992. – № 2. – С. 19.
80. *Нагорний О.* Від територіальної громади – до регіону // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали науково-практичної конференції (м. Львів, 24–25 червня 1999 р.). – Львів: Добродійний громадський Фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. – С. 178–180.
81. О статусе столицы Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 12.07.2000 г. № 410-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 116,2/225.
82. О статусе столицы Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 15.04.1993 г. № 4802-1 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1993. – № 21. – С. 748.
83. Об награждении города Киева орденом Ленина: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 28. – С. 272.
84. Об учреждении медали “За оборону Киева”: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 28. – С. 271.
85. Обґрунтування обсягів видатків м. Києва в 2004 році на виконання столичних функцій // Комунальне підприємство “Науково-дослідний інститут соціально-економічних проблем міста”. – К., 2003. – 58 с.
86. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотипное. – М.: Русский язык, 1988. – 750 с.
87. *Олійник А.Ю., Гусарев С.Д., Слісаренко О.Л.* Теорія держави і права: Навч. посібник – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
88. *Омельченко О.О.* Міста – локомотиви цивілізації // Столичний регіон. – 2004, вересень-жовтень. – № 5(7). – С. 7–12.
89. *Онищук Г.І.* Міський комплекс України: теорія та практика розвитку: Автореф. дис. доктора економ. наук. – К., 2002. – 38 с.
90. *Павлов П.Н.* Статус столицы Российской Федерации и недвижимое имущество // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2001. – № 4(9). – С. 26–35.
91. *Падалка В.* Муніципальні запозичення: досвід і проблеми // Столичний регіон. – 2004, вересень-жовтень. – № 5(7). – С. 45–48.
92. *Пітцик М., Кравченко В., Моньйо Е., Фонтен Б., Черніков В. та ін.* Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: Навч. посібник. – К., 2000. – 135 с.

93. *Погорілко В.Ф.* Местные советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. – К.: Наукова думка, 1986. – 234 с.

94. *Погорілко В.Ф.* Статут столичного міста як юридична основа його самоврядування // Роль столиці у процесах державотворення, історичний та сучасний аспекти: Матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 28 лютого 1996 р.). – К., 1996. – С. 79–83.

95. *Погорілко В.Ф.* Механізм Української держави // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 2002. – С. 152–160.

96. *Погорілко В.Ф.* Місто, спрямоване в майбутнє. Про конституційно-правові аспекти столичного регіону // Столичний регіон. – 2003, листопад-грудень. – № 2. – С. 59–62.

97. Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 31 травня 2000 р. № 459 // Архів Верховної Ради України. – Системний номер 459/00-РГ-С.183.

98. Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: Проект Закону України. Розроблений Міжвідомчою радою, утвореною Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2002 р. № 703-р (протоколом № 2 засідання ради від 18.03.2003 р. схвалений і направлений на розгляд Комісії з питань адміністративно-територіального устрою при Президентові України).

99. Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: Проект Закону України, внесений народними депутатами Р. Безсмертним, І. Юхновським та В. Стретовичем (реєстраційний № 1024/новий 0907).

100. Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: Проект Закону України. Автор народний депутат України Р.П. Безсмертний. Головний комітет: Тимчасова спеціальна комісія з питань опрацювання проектів законодавчих актів у сфері політико-правової та адміністративної реформи в Україні (утворена Постановою Верховної Ради України від 08.02.2001 р. № 2258; Редакція запропонована Тимчасовою спеціальною комісією 10.07. 2001 р.).

101. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 06.04. 2004 р. № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – С. 382.

102. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 05.03.2002 р. № 218/2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 62.

103. Про визначення загального складу Київської міської ради V скликання: Рішення Київради від 08.12.2005 р. № 587/3048 // Хрещатик. – 2005. – № 193.

104. Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру: Рішення Київради від 24.06.1999 р. № 317/418 // Хрещатик. – 1999. – № 58.

105. Про виконавчий орган Київської міської ради: Рішення Київради від 11.03.1999 р. № 161/262 // Хрещатик. – 1999. – № 21.

106. Про внесення змін до деяких законів України (щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації): Проект Закону України від 20.10.2006 р. № 2403, внесений народним депутатом М.В. Кравченком.

107. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів верховної ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад: Закон України від 12.01.2007 р. № 602-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 13. – С. 134.

108. Про внесення змін до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”: Проект Закону України від 05.06.2000 р., внесений народним депутатом України Л.Г. Косаківським, № 223.

109. Про внесення змін до Статуту територіальної громади міста Києва: Рішення Київради від 19.12.2002 р. № 154/314 // Хрещатик. – 2003. – № 2.

110. Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”: Проект Закону України від 15.10.2003 р. № 4265, поданий народними депутатами України В. Лебедівським, В. Бондаренком.

111. Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”: Проект Закону України від 07.06.2005 р. № 7617, поданий народними депутатами України В. Бондаренком, Б. Безпалим, Ю. Горобцем.

112. Про внесення змін та доповнень до Статуту територіальної громади міста Києва, затвердженого рішенням Київради від 28.03.2002 р. № 371/1805: Рішення Київради від 27.02.2003 р. № 263/423 // Хрещатик. – 2003. – № 6.

113. Про вручення місту-герою Києву медалі “Золота Зірка”: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 08.05.1965 р. № 3563 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1965. – № 21. – С. 7.

114. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

115. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – С. 204.

116. Про делегування виконавчому органу Київради (Київській міській державній адміністрації) деяких повноважень на міжсесійний період: Рішення Київради від 19.06.2005 р. № 809/3384 // Хрещатик. – 2005. – № 125.

117. Про делегування Київському міському голові деяких повноважень на міжсесійний період: Рішення Київради від 11.07.2002 р. № 88/88 // Хрещатик. – 2002. – № 133.

118. Про Державний бюджет України на 2004 рік: Закон України від 27.11.2003 р. № 1344-V // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 17–18. – С. 250.

119. Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19.12.2006 р. № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – С. 66.

120. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 //

Урядовий кур'єр. – 2001. – № 158.

121. Про деякі заходи для забезпечення виконання містом Києвом функцій столиці України: Указ Президента України від 18 березня 1994 р. № 99/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 45.

122. Про деякі питання діяльності Головного управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації: Рішення голови Київської міської державної адміністрації від 5 червня 2002 р. № 1111 // Сектор Архівного діловодства апарату Київської міської державної адміністрації. – Фонд Р 1. – Том 23. – Арк. 45–49.

123. Про дозвіл на проведення мітингів та маніфестацій: Рішення виконавчого комітету Київської міської ради народних депутатів від 23.08.1991 р. № 517 // Державний архів міста Києва. – Р 1. – Опис 8. – Справа 3860. – Арк. 16.

124. Про дозвіл на створення органів самоорганізації населення – будинкових комітетів: Рішення Київради від 19.06.2005 р. № 799/3374 // Хрещатик. – 2005. – № 125.

125. Про доповнення функцій відділів апарату міської державної адміністрації: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 24.12.1999 р. № 2035 // Сектор Архівного діловодства апарату Київської міської державної адміністрації. – Фонд Р 1. – Том 41. – Арк. 161.

126. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України: Указ Президента України від 02.04.2007 р. № 264/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1.

127. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – С. 514.

128. Про забезпечення діяльності виконавчих органів міста: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 10.01.2000 р. № 17 // Сектор Архівного діловодства апарату Київської міської державної адміністрації. – Фонд Р 1. – Том 1. – Арк. 64.

129. Про забезпечення санітарного стану та надання медичної допомоги студентам, які об'явили голодівку на площі Жовтневої революції: Розпорядження виконавчого комітету Київської міської ради народних депутатів від 05.10.1990 р. № 365-р // Державний архів міста Києва. – Р. 1. – Опис 8. – Справа 3794. – Арк. 51.

130. Про загальну структуру представницьких та виконавчих органів влади в місті Києві: Рішення Київради від 17.06.1999 р. № 274/375 // <http://searsh.liga.net/doc2/nsf>

131. Про загострення суспільно-політичної ситуації в місті Києві, яка склалася після проголошення Центральною виборчою комісією результатів повторного голосування по виборах Президента України: Рішення Київради від 25.10.2004 р. № 733/2143 // Хрещатик. – 2004. – № 176.

132. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – С. 79.

133. Про затвердження Генерального плану розвитку міста Києва та проект планування його приміської зони на період до 2020 року: Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 р. № 370/1804 // Хрещатик. – 2002. – № 7.
134. Про затвердження Київської міської програми “Екологія транспорту”: Рішення Київської міської ради від 29.11.2001 р. № 157/1591 // Хрещатик. – 2002. – № 4.
135. Про затвердження міської комплексної програми “Турбота” на 2001–2005 роки: Рішення Київської міської ради від 30.01.2001 р. № 161/1138 // Хрещатик. – 2001. – № 32.
136. Про затвердження міської міжгалузевої комплексної програми “Здоров’я киян” на 2003–2011 роки: Рішення Київради від 28.11.2002 р. № 132/292 // Хрещик. – 2003. – № 58.
137. Про затвердження переліку та складу постійних комісій Київської міської ради V скликання: Рішення Київської міської ради від 14.06.2006 р. № 13/13 // Хрещатик. – 2006. – № 93.
138. Про затвердження Положення про Головне управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації: Рішення голови Київської міської державної адміністрації від 7 червня 2002 р. № 1137 // Сектор Архівного діловодства апарату Київської міської державної адміністрації. – Фонд Р 1. – Том 23. – Арк. 143–149.
139. Про затвердження Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради: Рішення Київради від 22.02.2007 р. № 172/833 // Хрещатик. – 2007. – № 44.
140. Про затвердження Положення про помічника-консультанта депутата Київської міської ради: Рішення Київської міської ради від 13.07.2006 р. № 28/28 // Хрещатик. – 2006. – № 136.
141. Про затвердження Положення про Колегію виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): Розпорядження Київського міського голови від 15.12.2003 р. № 365 // <http://searsh.liga.net/doc2/nsf>
142. Про затвердження Положення про постійні комісії: Рішення Київської міської ради від 27.03.2003 р. № 325/485 // Хрещатик. – 2003. – № 86.
143. Про затвердження Положення про почесне звання “Місто-герой”: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 08.05.1965 р. № 3566 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1965. – № 21. – С. 7.
144. Про затвердження Положення про Президію Київської міської ради V скликання: Рішення Київради від 13.07.2006 р. № 27/27 // Хрещатик. – 2006. – № 136.
145. Про затвердження Положення про секретаріат Київської міської ради: Розпорядження Київського міського голови від 26.06.2006 р. № 112/299 // Відділ редагування документів та випуску розпоряджень управління документального забезпечення апарату виконавчого органу Київради. – Справа № 112.
146. Про затвердження розпоряджень Київського міського голови з делегованих повноважень на міжсесійний період: Рішення Київради від 26.09.

2002 р. № 4/164 // Хрещатик. – 2002. – № 157.

147. Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2002 р. № 1100 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 153.

148. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 2456.

149. Про затвердження Формули розподілу обсягу між бюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 1729.

150. Про захист трудових прав депутатів місцевих рад та вдосконалення законодавства в частині відкликання депутатів місцевих рад: Рішення Київради від 26.09.2002 р. № 16/176 // Хрещатик. – 2002. – № 190.

151. Про Заходи з реалізації резолюцій громадських слухань щодо збереження історичної забудови, природно-заповідних територій та упорядкування територій зелених насаджень загального користування м. Києва: Рішення Київради від 06.10.2005 р. № 28/3492 // Хрещатик. – 2005. – № 181.

152. Про заходи щодо забезпечення громадського порядку в столиці України – місті-герої Києві: Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 24.11.2004 р. № 2131 // Хрещатик. – 2004. – № 175.

153. Про заходи щодо забезпечення реалізації повноважень Київради у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Рішення Київської міської ради від 18.03.2004 р. № 83/1293 // Хрещатик. – 2004. – № 6.

154. Про заходи щодо підтримки соціально-економічного розвитку міста Севастополя: Указ Президента України від 16 червня 1998 р. № 640/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 18 червня.

155. Про заходи щодо соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: Указ Президента України від 13 березня 2000 р. № 640/2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 квітня.

156. Про збереження історичної забудови та природного середовища м. Києва: Рішення Київради від 30.06.2005 р. № 475/3051 // Хрещатик. – 2005. – № 114.

157. Про звернення депутатів Київради до Президента України: Рішення Київради від 13.06.2006 р. № 53/53 // Хрещатик. – 2006. – № 124.

158. Про звільнення гр. Яковенко М. В. та гр. Бадко Л. Л. від сплати пайової участі (внеску) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури м. Києва: Рішення Київради від 15.07.2004 р. № 367/1777 // Хрещатик. – 2004. – № 115.

159. Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України: Указ Президента України від 12 березня 1994 р. № 84/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 41.

160. Про Комплексну програму стабілізації соціально-економічного становища міста Севастополя на 1997–2000 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1996 р. № 1599 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 16 січня.

161. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

162. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – С. 190.

163. Про надання згоди на передачу до держаної власності нежилых будинків комунальної власності територіальної громади міста Києва: Рішення Київради від 18.03.2004 р. № 105/1315 // Хрещатик. – 2004. – № 49.

164. Про нову редакцію Програми розвитку туризму в м. Києві до 2010 року: Рішення Київської міської ради від 12.02.2004 р. № 20/1229 // Хрещатик. – 2004. – № 6.

165. Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києва та Севастополі державні адміністрації: Указ Президента України від 24 липня 1995 р. № 640/95 // Урядовий кур'єр. – 1995. – № 111–112.

166. Про органи самоорганізації населення в м. Києві: Рішення Київської міської ради від 26.09.2002 р. № 10/170 // Хрещатик. – 2002. – № 189.

167. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – С. 254

168. Про організацію управління районами у м. Києві: Розпорядження Київського міського голови від 26.06.2006 р. № 110/297 // Хрещатик. – 2006. – № 93.

169. Про пайову участь інвесторів забудовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міста Києва: Рішення Київради від 27.02.2003 р. № 271/431 // Хрещатик. – 2003. – № 112.

170. Про передачу об'єктів права держаної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – С. 228.

171. Про питання управління земельними ресурсами в м. Києві: Рішення Київської міської ради від 23.05.2002 р. № 18/18 // Хрещатик. – 2002. – № 87.

172. Про підтвердження чинності Указу Президента України від 8 серпня 1996 р. № 671: Указ Президента України від 03.06.1999 р. № 608/99 // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 103.

173. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 3517-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – С. 250.

174. Про погодження тарифів на комунальні послуги з централізованого постачання холодної води і водовідведення холодної та гарячої води: Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 30.10.2006 р. № 1576 // Хрещатик. – 2006. – № 160.

175. Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та

Севастополі державну адміністрацію: Указ Президента України від 21 серпня 1995 р. № 760/95 // Урядовий кур'єр. – 1995. – № 127–128.

176. Про Положення про Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України та склад його правління: Указ Президента України від 05.05.1996 р. № 306/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 107–108.

177. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України 18.12.2004 р. № 2223-IV // Голос України. – 2005. – 13 січня.

178. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. №1654 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1981. – № 12. – Ст. 57.

179. Про Порядок організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру: Рішення Київської міської ради від 24.06.1999 р. № 317/418 // Хрещатик. – 1999, серпень. – С. 58.

180. Про порядок призначення на посади та звільнення з посад перших заступників, заступників голів та керівників апарату обласних, київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. № 1369 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 30. – С. 1544.

181. Про порядок реєстрації органів самоорганізації населення: Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 р. № 3373/1807 // Хрещатик. – 2002. – № 75.

182. Про порядок розгляду звернень громадян у виконавчому органі Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 24.10.2006 р. № 1557 // Зареєстровано в Київському міському управлінні юстиції 31.10.2006 р. № 26/73.

183. Про призначення Л. Черновецького головою Київської міської державної адміністрації: Указ Президента України від 20.04.2006 р. № 321/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 77.

184. Про призначення О. Омельченка головою Київської міської державної адміністрації: Указ Президента України від 08.08.1996 р. № 671/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 149–150.

185. Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. № 733 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 18. – С. 745.

186. Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. № 733 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 8. – С. 745.

187. Про проведення громадських слухань у районах та мікрорайонах м. Києва: Розпорядження Київського міського голови від 18.05.2006 р. № 43/230 //

Ліга Бізнес ін форм.

188. Про програму соціально-економічного та культурного розвитку м. Києва на 2005 рік: Рішення Київради від 28.12.2004 р. № 1051/2461 // Хрещатик. – 2005. – № 22.

189. Про продовження дії рішення Київради від 08.07.1999 р. № 345/446 “Про структуру місцевого самоврядування та виконавчих органів у місті Києві”: Рішення Київради від 23.03.2000 р. № 49/770 // Хрещатик. – 2000. – № 64.

190. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – С. 249.

191. Про регламент Київської міської ради: Рішення Київської міської ради від 14.07.2006 р. № 14/14 // Хрещатик. – 2006. – № 90.

192. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311 // Урядовий кур’єр. – 1991. – № 40.

193. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – С. 411.

194. Про розміщення Конституційного Суду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1996 р. № 1326 // Ліга Бізнес ін форм. – Файл КР 961326 ЛНТ.

195. Про скасування рішень голови Київської міської державної адміністрації: Указ Президента України від 14 грудня 2002 р. № 1157/2002 // Урядовий кур’єр. – 2002. – № 239.

196. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – С. 175.

197. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – С. 290.

198. Про Статут територіальної громади міста Києва: Рішення Київради від 28.03.2002 р. № 371/1805 // Хрещатик. – 2002. – № 4.

199. Про створення бюджетної установи “Централізована бухгалтерія дитячо-юнацьких спортивних шкіл”: Рішення Київради від 23.12.2003 р. № 283/1158 // Хрещатик. – 2004. – № 6.

200. Про створення закладу культури “Київський театр “Вільна сцена””: Рішення Київради від 24.05.2001 р. № 348-6/1524 // Хрещатик. – 2001. – № 110.

201. Про створення секретаріату Київради: Рішення Київради від 09.09.1999 р. № 23/525 // <http://searsh.liga.net/doc2/nsf>

202. Про створення спеціалізованих дитячо-юнацьких шкіл олімпійського резерву: Рішення Київради від 24.02.2005 р. № 123/2699 // Хрещатик. – 2005. – № 37.

203. Про столицю України – місто Київ: Закон України // Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – Том 5. – Арк. 195.

204. Про столицю України – місто Київ: Проект Закону України № 2122, поданий народними депутатами Б.П. Андресюком, Р.П. Безсмертним, О.О. Грачовим та ін. // Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – Том 5. – Арк. 195.

205. Про столицю України – місто Київ: Проект Закону України підготовлений Київською міською державною адміністрацією // Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – Т. 1212. – С. 117–118.

206. Про столицю України – місто Київ: Проект Закону України, поданий народними депутатами О.В. Лавриновичем, В.М. Стретовичем та ін. // Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – Том 1. – Арк. 212.

207. Про столицю України – місто Київ: Проект Закону України, поданий народними депутатами В. Чемерисом, В. Симоненком, В. Бондаренком // Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – том 1. – Арк. 212.

208. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – С. 79.

209. Про столицю України – місто-герой Київ: Пропозиції Президента України до Закону України // Архів Верховної Ради України. – Справа № 06-2/3. – Том 5. – Арк. 195.

210. Про столицю України: Проект Закону України // Хрещатик. – 1995. – № 28.

211. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20.04.2000 р. № 1678 // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 331. – С. 253.

212. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 03.07.1997 № 427/97 // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 28. – С. 185.

213. Про структуру місцевого самоврядування та виконавчих органів у місті Києві: Рішення Київради від 08.07.1999 р. № 345/446 // Хрещатик. – 1999. – № 61.

214. Про суспільно-політичну ситуацію в місті Києві, що склалася після проведення повторного голосування по виборах Президента України: Рішення Київської міської ради від 22.11.2004 р. № 731/2141 // Хрещатик. – 2004. – № 173.

215. Про територіальний устрій: Проект Закону України // Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 квітня. – С. 10.

216. Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури та загальної чисельності: Рішення Київської міської ради від 20.06.2002 р. № 28/28 // Хрещатик. – 2002. – № 110.

217. Проект Муніципального кодексу України // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С. 105–137.

218. *Пухтинський М.* Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матеріалів конференції (

21–22 грудня 1998 р.). – К.: Науково-аналітичний центр “Перспектива”, 1999. – С. 4–8.

219. *Пухтинський Н., Толкованов В.* Актуальні проблеми імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування та реформування місцевого самоврядування в Україні // Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Науково-практичний посібник / Упоряд. О.В. Бейко, А.Г. Гук, В.М. Князев; За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – С. 148–159.

220. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

221. Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 р. № 6-рп/98 щодо статусу депутатів місцевих рад // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 851.

222. Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 р. № 9-рп // Офіційний вісник України – 2005. – № 42. – С. 105.

223. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) // Урядовий кур’єр. – 2004. – 21 січня.

224. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 1998 р. № 5-рп/98 щодо виборів міських голів у містах Києві і Севастополі // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – С. 853.

225. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 1283.

226. Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали науково-практичної конференції. – Київ, 28 лютого, 1996. – 123 с.

227. *Рубців В., Заєць Р.* Статут міста як інструмент муніципальної реформи // Вісник Української Академії державного управління. – 1999. – № 4. – С. 326–332.

228. *Рубцов В.П., Заєць Р.В.* Щодо розробки Статуту територіальної громади міста Києва як джерела досвіду засвоєння статутного права в Україні // Медіа поліс. – 1999. – № 1. – С. 17–32.

229. Самоврядування в Києві: історії та сучасність: Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 50-річчю надання Києву магдебурзького права (м. Київ, 26–27 листопада 1999 р.) // Київська міська рада: Фонд ім. Фрідріха Еберта. – К., 2000. – 180 с.

230. *Саханенко С.* Місто обласного значення в територіальній організації влади України // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1–3(9). – С. 146–152.

231. *Саханенко С.* Місто як політико-управлінська система // Вісник Української Академії державного управління. – 2000. – № 3. – С. 395–403.

232. *Свірський Б.М.* Міське самоврядування в Україні – 10 років існування: більше запитань, ніж відповідей // Проблеми права на зламі тисячоліть: Матеріали міжнародної наукової конференції: Наукове видання. – Дніпропетровськ: Вид-во ІМА-прес, 2001. – С. 151–153.

233. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
234. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров; редкол.: А.А. Гусев и др. – Изд. 4-е. – М.: Сов. энциклопедия, 1987. – 1600 с.
235. Соляник К.Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – 19 с.
236. Справка: “Города-герои” и “Крепость-герой” // www.victory.tass-online.ru
237. Сталий розвиток м. Києва у ХХІ сторіччі: стратегія та механізм / За ред. О.М. Невелєва, Б.М. Данилишина. – К.: Київська міська державна адміністрація; Національна академія наук України, 2001. – 342 с.
238. Статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України, Головне управління статистики у м. Києві. – К., 2007. – 117 с.
239. Статистичний щорічник міста Києва / За ред. Р.Г. Віленчук. – К., 2006. – 359 с.
240. Статут територіальної громади м. Києва: Проект. Підготовлений та внесений на обговорення Київської міської ради Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Авторський колектив: В.Ф. Погорікло, О.В. Батанов, Н.К. Ісаєва, Ю.С. Педько; Наук. кер. автор. проекту В.Ф. Погоріло. – К., 2002. – 99 с.
241. Статут територіальної громади міста Києва: Проект. Підготовлений Науково-дослідним інститутом соціально-економічних проблем міста / Наук. керівник О.М. Невелєв. – К., 2002. – 95 с.
242. Статут територіальної громади міста Києва: Проект. Розроблений за участю науковців Академії муніципального управління / Наук. кер. О.П. Коцюба. – К., 2002. – 97 с.
243. Степаненко А.В. Города в условиях развитого социализма. – К.: Наукова думка, 1981. – 296 с.
244. Суходольська Н. Києву тіснувато в існуючих межах // Столичний вісник. – 2004. – № 8(16).
245. Таболин В.В. Самоуправление в крупном городе. – М.: Академия управления МВД России, 1999. – 141 с.
246. Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. – М.: Формула права, 2000. – 304 с.
247. Тарасюк В. Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання // Право України. – 2000. – № 11. – С. 71–74.
248. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування // Право України. – 2001. – № 6. – С. 28–31.
249. Теория государства и права: Курс лекцій / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
250. Тимченко И.А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики: Монография. – К.: Наукова

думка, 1983. – 96 с.

251. *Тихомиров Ю.А., Костелевская И.В.* Правовые акты: Учебно-практ. и справочное пособие. – М., 1999. – 380 с.

252. *Ткачук П.* Район: актуальні питання історії, теорії і практики територіального устрою // Право України. – 1998. – № 9. – С. 49–55.

253. *Ткачук П.М.* Адміністративно-територіальний устрій сільського району: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1999. – 21 с.

254. *Тодика Ю.М.* Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. – Х.: Факт, 2000. – 608 с.

255. *Томилов А.В.* Правовое регулирование городского местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2004. – 22 с.

256. *Трачук П.А.* Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 17 с.

257. Угода та Конституція Пилипа Орлика // Історія держави і права України: Хрестоматія для студентів юрид. вузів та фак-тів / За ред. О.О. Шевченка. – К.: Вентурі, 1996. – С. 118–128.

258. Украинская советская энциклопедия. – К., 1984. – Т. 10. – 734 с.

259. Устав города Москвы: Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4. – С. 4.

260. Уставна грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам 1494, травня 26 // Історія держави і права України: Хрестоматія для студентів юрид. вузів та фак-тів / За ред. О.О. Шевченка. – К.: Вентурі, 1996. – С. 40–43.

261. *Хонда М.* Зміни, що очікують столицю України місто-герой Київ в разі впровадження конституційно-правової реформи // Четверті осінні юридичні читання: Зб. тез Міжнародної наукової конференції молодих вчених (21–22 жовтня). Частина перша: “Загальнотеоретичні та історичні правові науки. Конституційне право”. – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2005. – С. 240–242.

262. *Чапала Г.В.* Місьцеве самоврядування в системі публічної влади // Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2004. – 20 с.

263. *Шаповал В.М.* Столиця // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: “Укр. енциклопедія”, 2003. – Т. 5: П–С. – С. 652–653.

264. *Шиманська Н.* Менеджмент європейських міст-столиць // Конгрес місцевих та регіональних органів самоврядування Європи (14 травня 2003 р.). – Страсбург, 2003. – X сесія. – 23 с.

265. *Шкабаро В.М.* Конституційно-правовий статус міста в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02/ Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 19 с.

266. *Шкабаро В.М.* Конституційно-правовий статус міста в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 243 с.

267. *Шкабаро В.М.* Локальні нормативні акти як основа діяльності територіальних громад міст // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 11–12 квітня 2003 р.) – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2003. – С. 148–151.

268. *Шкабаро В.М.* Міжнародне нормативно-правове забезпечення статусу міста // Україна в контексті процесів глобалізації: нові реалії та національна стратегія: Матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Дніпропетровськ, 23–24 листопада 2001 р.) // Світова цивілізація і міжнародні відносини. – 2001. – № 1(3). – С. 182–184.

269. *Шкабаро В.М.* Місто в системі адміністративно-територіального устрою України // Держава і право: Зб. наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 18. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 115–118.

270. *Шначук О.В.* Місто як багаторівнева поліструктурна соціально-економічна система управління процесами функціонування муніципального господарства // Стратегія розвитку України до 2010 року: механізми вдосконалення процесу управління економічним і соціальним розвитком регіонів: Міжрегіональна наук.-практ. конференція. – Х.: Укр. академія державного управління при Президентові України (Харківський філіал), 1999. – С. 50–52.

271. *Шначук О.В.* Місто як відкрита поліструктурна система управління процесами муніципального господарства // Коммунальное хозяйство городов: Научн.-техн. сборник. Вип. 20. – К.: Техніка, 1999. – С. 50–53.

272. Юридическая энциклопедия. – М.: Юристъ, 2001. – С. 1267.

273. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: “Укр. енциклопедія”, 1999. – Т. 2: Д–Й. – 741 с.

274. *Demszky G., Tiba Z.* The administrative system of Budapest. – Budapest, 1998. – S. 10–35.

275. Statute of Riga Self – government // Riga city council. – Riga, 19.08.1997 . – Regulation 11/-protocol 15.