

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 362.07

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-8/7>

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ КИЄВІ

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CITY OF KIEV

Гавриленко Т.С., аспірант юридичного факультету
Університет економіки та права «КРОК»

Стаття присвячена дослідженню питань розвитку місцевого самоврядування у місті Києві. У статті приділена увага історичним моментам розвитку місцевого самоврядування у місті Києві, а також особливостям законодавчого регулювання визначеного питання. Стаття містить обґрунтування необхідності вибору європейської моделі розвитку.

Метою статті є визначення аспектів законодавчого регулювання місцевого самоврядування в місті Києві та аспектів ефективного функціонування органу місцевої влади столиці.

Питання розвитку місцевого самоврядування в Україні є актуальним з огляду на процес євроінтеграції, адже угода України з Європейським Союзом передбачає реформування, зокрема, місцевого самоврядування. Сучасні процеси реформування місцевого самоврядування передбачають необхідність дослідження історичного досвіду самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування в Україні передбачає правові відносини на місцевому рівні, що є швидкоплинними та змінюваними. Отже, дослідження цієї проблеми не можуть бути сталими і потребують постійного оновлення.

У столичних містах європейських держав немає єдиного підходу до здійснення врядування. З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та водночас з центральними органами влади вчені виділяють такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англосаксонську) модель, континентальну (французьку, романо-германську, європейську) модель, змішану модель та іберійську модель. Місто Київ за організацією і здійсненням управління є подібним до столичних міст з іберійською моделлю організації влади на місцях.

У результаті проведеного дослідження автор доходить висновку, що в столиці України спостерігається тягіння до таких організаційно-правових форм місцевого самоврядування: «сильна рада – слабкий мер» та «сильний мер – рада».

Ключові слова: столиця України, місцеве самоврядування, муніципальна влада, розвиток місцевого самоврядування, місцеве самоврядування в Україні.

The article is devoted to the study of local government development in Kyiv. The article pays attention to the historical moments of development of local self-government in the city of Kyiv, as well as the peculiarities of legislative regulation of a certain issue. The article substantiates the need to choose a European model of development.

The purpose of the article is to determine aspects of legislative regulation of local self-government in the city of Kyiv and aspects of effective functioning of the local body of the capital.

The issue of local self-government development in Ukraine is relevant in view of the process of European integration, as Ukraine's agreement with the European Union provides for the reform of local self-government. Modern processes of local self-government reform presuppose the need to study the historical experience of self-government in Ukraine.

Local self-government in Ukraine presupposes legal relations at the local level, which are fleeting and often changeable, and therefore, research on this issue cannot be sustainable and needs constant updating.

In the capital cities of European countries there is no single approach to governance. Given the principles of the relationship of local authorities with each other and at the same time with the central authorities distinguish the following main options for local government: Anglo-American (Anglo-Saxon), continental (French, Romano-Germanic or European), mixed and Iberian. The city of Kyiv is similar in organization and management to the capital cities with the Iberian model of local government.

As a result of the research, the author concludes that in the capital of Ukraine there is an attraction to such organizational and legal forms of local self-government as "strong council – weak mayor" and "strong mayor – council".

Key words: capital of Ukraine, local self-government, municipal authorities, development of local self-government, local self-government in Ukraine.

Постановка проблеми. Питання розвитку місцевого самоврядування в Україні є актуальним з огляду на процес євроінтеграції, адже угода України з Європейським Союзом передбачає, зокрема, реформування місцевого самоврядування. Сучасні процеси реформування місцевого самоврядування передбачають необхідність дослідження історичного досвіду самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання перспектив розвитку місцевого самоврядування у місті Києві приділили свою увагу у наукових статтях такі науковці у галузі права, як В. Авер'янов, М. Васильєва, Г. Задорюжя, Б. Калиновський, А. Колодій, В. Кравченко, Т. Іванова, А. Селіванов, В. Погорілко, А. Француз, Т. Француз-Яковець.

Питання, що досліджується у ході цієї наукової статті, передбачає правові відносини на місцевому рівні, що

є швидкоплинними та змінюваними. Отже, дослідження не можуть бути сталими і потребують постійного оновлення.

Мета статті. Метою статті є дослідження сучасних проблем місцевого самоврядування у місті Києві, визначення аспектів законодавчого регулювання місцевого самоврядування в місті Києві та аспектів ефективного функціонування органу місцевої влади столиці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Генеза розвитку місцевого самоврядування прослідковується ще з давніх часів, зокрема з часів отримання містом грамоти магдебурзького права. Значення магдебурзького права полягає у наданні місту правових, політичних та економічних прав та обов'язків. Місцеве самоврядування розвивалось разом із Україною, однак в радянські часи розвиток був дещо неефективним.

Сьогодні у процесі євроінтеграції Україна все більше набуває рис європейської країни, адже, зміцнюючи власні демократичні засади, вона повинна вдосконалювати місцеве самоврядування та робити усе можливе для його покращення, зокрема і за допомогою реформування. Однак, як і будь-який досвід, генеза розвитку місцевого самоврядування має бути обов'язково врахована в сучасній науці та практиці.

Досліджуючи детально досвід міста Києва у контексті розвитку місцевого самоврядування, слід зазначити, що такий досвід є показовим та унікальним, зокрема і через присвоєння місту Києва спеціального статусу Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також ст. 133 Конституції України. Органами місцевого самоврядування у місті Києві є Київська міська рада та її виконавчий орган – Київська міська державна адміністрація [1; 2; 3].

Спеціальний статус полягає у функціонуванні на одному рівні паралельно місцевій раді та її виконавчого органу. Алгоритм такого функціонування законодавчо закріплюється Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Науковці досить детально розглядають визначені питання. Зокрема, В. Куйбіда вважає, що в межах міста Києва діє іберійська модель організації влади на місцях, однак міста України без спеціального статусу науковець відносить до континентальної моделі [4, с. 119].

Конституція України визнає можливість встановлення законом особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування як у м. Києві, так і в районах міста [5, с. 34]. Статус місцевого самоврядування у місті Києві з урахуванням уже зазначених законодавчих актів закріплюється також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

Конституційний Суд України має правову позицію щодо здійснення місцевого самоврядування та порядку створення виконавчих органів, які у районних у м. Києві радах та Київській міській раді в організаційному відношенні створюються за єдиними правовими принципами [6, с. 251–256].

У контексті дослідження розвитку місцевого самоврядування у місті Києві слід звернути увагу на європейську практику функціонування органів місцевого самоврядування, тому пропонуємо розглянути декілька форм функціонування органів місцевого самоврядування [7; 8].

Перша форма – це «сильна рада – слабкий мер». Сенс такої форми полягає у фактичному наділенні представницького органу місцевого самоврядування – ради – нормотворчими, а також виконавчими повноваженнями. Вищезазначена рада має повноваження у різних сферах, зокрема господарській, фінансовій, земельній тощо.

Місцевими справами здійснюють управління здебільшого галузеві комітети, які створюються радою, а повноваження мера, який обирається радою (в окремих країнах мер може обиратися громадою), є достатньо обмеженими. Ми вбачаємо у цій формі певний вакуум виконавчої влади, який є показником неефективного функціонування місцевого самоврядування загалом. Причиною цього ми вважаємо представництво певної посадової особи, яка несе відповідальність за всі питання реалізації програми муніципалітету, результатом чого є слабка координація влади та дроблення місцевого самоврядування.

Що стосується другої форми функціонування органів місцевого самоврядування, то її образно слід назвати «сильний мер – рада». Така форма вона має певні особливості, а саме: дуалізм в організації муніципальної влади, вибори мера безпосередньо громадою. Мер за такої форми має право вето на рішення ради, яке можна подолати кваліфікованою більшістю голосів членів ради, займається підготовкою рекомендацій щодо нормативної роботи ради, відповідає за бюджет, призначає та звільняє міських чиновників, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, вирішує інші поточні питання управління, а також представляє інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою.

Третьою формою є так звана форма «рада – менеджер», яка полягає у введенні інституту головного адміністративного чиновника – політично нейтральної фігури та професіонала в галузі управління. Ця форма є ефективною через наявність виконавчих функцій, які здійснюються професіоналом, який орієнтується в муніципальних питаннях. Визначена форма має і недоліки, зокрема неефективність впливу членів громади на політику, яка здійснюється адміністратором.

Комбінована форма характеризується поєднанням форм «рада – менеджер» та «сильний мер – рада». За такої форми функціонування органів місцевого самоврядування головний адміністратор підпорядковується не раді, а меру, а мер звільняється від повсякденної роботи і займається лише політичними питаннями. Комісійна форма передбачає обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі трьох – семи чоловік, яка одночасно відіграє роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування, однак має певні недоліки, зокрема безконтрольність, відсутність необхідного досвіду у комісіонерів, затримку у прийнятті рішень тощо [9, с. 288–292].

Загалом слід підсумувати, що використання країною лише однієї форми функціонування органів місцевого самоврядування не є розповсюдженим, адже країни частіше використовують певні змішані варіанти багатьох форм [10, с. 14–18]. Наприклад, прослідковується одна домінуюча форма з домішками інших, а в кожній столиці організаційно-правова форма видозмінюється з огляду на ментальність, генезу, перспективи розвитку та законодавче регулювання тощо.

Висновки. У столичних містах європейських держав немає єдиного підходу до здійснення врядування. З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та водночас з центральними органами влади вчені виділяють такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англосаксонську) модель, континентальну (французьку, романо-германську, європейську) модель, змішану модель та іберійську модель. Місто Київ за організацією і здійсненням управління є подібним до столичних міст з іберійською моделлю організації влади на місцях. Водночас європейська практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а саме: «сильна рада – слабкий мер», «сильний мер – рада», «рада – менеджер», комбіновану форму та комісійну форму. Що стосується міста Києва, то можна сказати, що в столиці України спостерігається тяжіння до таких організаційно-правових форм місцевого самоврядування, як «сильна рада – слабкий мер» та «сильний мер – рада».

ЛІТЕРАТУРА

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І.І. Бодрова, С.В. Болдирев, В.О. Величко та ін.; за ред. С.Г. Серьогіної; 4-те вид., переробл. та допов. Харків: Право, 2017. 392 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. ВВР, 1997. № 24. Ст. 170.
3. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України. ВВР, 1999. № 11. Ст. 79.
4. Кахович О.О. Особливості державного регулювання економіки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 119–126.
5. Куйбіда В. Формування дієздатних територіальних громад. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2010. С. 34.
6. Плющ Р.М. Поняття та сутність організації в системі місцевого самоврядування. *Упр. сучас. містом*. 2004. № 4/10–12(16). С. 251–256.
7. Про Програму соціального і економічного розвитку м. Києва на 2018–2020 роки: Рішення КМДА від 21 грудня 2017 року № 1042/4049. URL: <http://kmr.ligazakon.ua/>.
8. Про регламент Київської міської ради: рішення Київської міської ради VII сесії VI скликання від 14.07.2011 р. № 383/5770. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/F778076A1BD18109C225790C00686B19?OpenDocument.
9. Скопненко Ю. Г. Організація публічної влади в столичних містах європейських держав. *Правова система України й міжнародне право, порівняльне правознавство. Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 288–292.
10. Скрипнюк О. Особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в м. Києві: питання теорії і практики. *Юридична Україна. Серія «Конституційне право»*. 2012. № 12. С. 14–20.