

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ



А. С. Лісніченко

*начальник відділу з питань прав людини
Управління конституційного та адміністративного
законодавства Департаменту публічного права
Міністерства юстиції України*

Наростання у сучасних умовах тенденцій урбанізації та глобалізації і одночасно поширення місцевого самоврядування як невід'ємної складової розвитку демократії у розвинених країнах обумовлюють необхідність вивчення інституту самоврядування у великих містах та містах з особливим статусом. Імплементация іноземного досвіду функціонування міст з особливим статусом, зокрема, в частині застосування визнаних світовою спільнотою принципів місцевого самоврядування, має важливе значення для подальшого демократичного розвитку незалежної України.

Так, під столицю у правовій теорії та практиці розуміють головне місто країни, визначене в конституції, яке є адміністра-

тивним і політичним центром держави, де зосереджено вищі та центральні органи державної влади і розташовано дипломатичні представництва інших держав [1, с. 25].

Важливо враховувати, що процес встановлення засад здійснення влади в столиці України та відповідно формування з цією метою місцевих органів влади почався з моменту здобуття незалежності Україною.

На момент проголошення незалежності Україна не мала власної моделі державного управління, за винятком окремих елементів, які отримала у спадок від радянської доби, у зв'язку з чим постала потреба формування на законодавчому рівні місцевих органів влади [2, с. 31].

Так, органом виконавчої влади міста Києва у 1990-1992, 1994-1995 рр. був виконавчий комітет Київської міської ради, який обирався вказаною радою.

У період 1992-1994 років повноваження виконавчого органу міста здійснював Представник Президента України у місті Києві.

У свою чергу, 10 липня 1995 р. Президентом України на виконання Конституційного договору між Верховною Радою України було прийнято рішення та утворено Київську міську державну адміністрацію, як орган державної виконавчої влади та припинено у зв'язку з цим діяльність виконавчого комітету Київської міської ради. При цьому варто наголосити, що Київську міську державну адміністрацію визначено правонаступником виконав-

чого комітету Київської міської ради щодо його зобов'язань, прав та обов'язків [3, с. 26, 114].

Відтак, з цього моменту слід говорити про те, що Київська місцева державна адміністрація замінила припинений виконавчий орган Київської міської ради та стала окремим суб'єктом влади міста Києва поряд з Київською міською радою.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України було визначено дві окремі системи місцевих органів влади, які складають обласні і районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [4].

Приписи Основного Закону України передбачають наявність у міста Києва особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування на його території, які в подальшому були розтлумачені Конституційним Судом України.

Так, Конституційний Суд України в абзаці четвертому п. 6 мотивувальної частини свого Рішення від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) вказав, що Конституція України уповноважила визначити законом, якими мають бути особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві порівняно із загальним порядком здійснення виконавчої влади в областях і районах та із загальним порядком здійснення місцевого самоврядування в інших, ніж міста Київ та Севастополь, населених пунктах [5].

Наведені особливості знайшли своє відображення у прийнятому у 1999 р. Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ»

(далі – Закон) і полягають у поєднанні в Київській міській державній адміністрації функцій у сферах виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Відповідно до положень вищевказаного Закону Київська міська державна адміністрація визначається як виконавчий орган Київської міської ради, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливою здійснення виконавчої влади в місті Києві.

У свою чергу, Закон запровадив формування на базі місцевих органів виконавчої влади міста Києва – Київської міської та районних у місті Києві державних адміністрацій виконавчих органів відповідно Київської міської та районних у місті Києві рад [6].

Наведені положення законодавства України, з одного боку, передбачили перетворення місцевого органу виконавчої влади на виконавчий орган міської ради, а з іншого, що є досить важливим, не конкретизували порядку та особливостей такого перетворення, у зв'язку з чим можна стверджувати, що положення Закону не відповідають принципу юридичної визначеності, за яким зміст акта повинен забезпечувати ясність і точність його викладу, а також створюють підстави для його неоднозначного застосування, що має важливе практичне значення.

Конституційно-правовий статус самоврядних органів, що функціонують на рівні міста з особливим статусом – м. Києва, залишається одним із дискусійних та неузгоджених питань у галузі місцевого самоврядування та, на нашу думку, ще недостатньо висвітленим вітчизняними науковцями.

З урахуванням наведеного, а також з метою уникнення «розмитості» меж повноважень і сфер відповідальності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також їхніх

посадових осіб, актуальними постають питання щодо чіткого визначення правового статусу Київської міської державної адміністрації, що визначає актуальність проведення нашого дослідження.

Необхідно зазначити, що питання функціонування місцевих державних адміністрацій (зокрема, і у місті Києві) були предметом дослідження низки українських науковців, зокрема, В. Федоренка, О. Батанова, Н. Янюк, Н. Рудої, В. Борденюка тощо.

Виконання Київською міською державною адміністрацією повноважень виконавчого органу Київської міської ради, відсутність чіткого розмежування самоврядних повноважень і повноважень у сфері виконавчої влади порушує систему місцевого самоврядування столиці України, спричиняє гальмування соціально-економічних процесів розвитку Києва як столиці України, призводить до політичної кризи, що негативно позначається на житті територіальної громади міста.

Таке законодавче врегулювання статусу виконавчих органів Київської міської та районної у місті Києві рад породжує серйозні проблеми у здійсненні місцевого самоврядування, оскільки при цій ситуації необхідно знаходити компромісні рішення, які б задовольняли, як місцеві, так і державні інтереси в столиці України [7, с. 61].

Особливість столиці, як зазначається, полягає в тому, що в одному муніципальному організмі поєднано багато складових і не розмежовано, в якій ситуації, яка структура діє, зокрема, Київський міський голова та голова Київської міської державної адміністрації. В якій ролі виступає Київська міська державна адміністрація: як виконавчий орган Київської міської ради чи орган виконавчої гілки державної влади? [8, с. 9].

При вирішенні цих юридично невизначених питань слід вихо-

дити з того, що Закон передбачає формування одного органу на базі вже існуючого органу та, що є досить важливим, не передбачає припинення існування першого [6].

Зазначене має чітке підтвердження на прикладі районних у місті Києві державних адміністрацій, на базі яких формуються виконавчі органи районних у місті Києві (у разі їх створення) рад. Такий порядок формування виконавчого органу є аналогічним і по відношенню до Київської міської державної адміністрації.

Так, згадані місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади, а у разі утворення районної у місті Києві ради вони додатково виконують самоврядні повноваження її виконавчого органу.

У разі прийняття Київською міською радою рішення про ліквідацію районних у місті Києві рад, вказані ради припиняються, а районні у місті Києві державні адміністрації позбавляються самоврядних повноважень виконавчого органу у зв'язку з таким припиненням.

З огляду на викладене слушно підсумувати, що в процесі формування орган, який виступає базою, не припиняється, а лише додатково наділяється відповідними повноваженнями, у зв'язку з чим потребує організаційних змін, необхідних для їх реалізації.

Крім того, згідно з ч. 1 ст. 118 Конституції в місті Києві обов'язково має існувати місцевий орган виконавчої влади – Київська міська державна адміністрація і такий орган не може бути ліквідовано [9, с. 7].

Конституційний Суд України у вищезгаданому Рішенні від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (спра-

ва про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) також наголосив, 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. При здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади Київська міська державна адміністрація є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України, а при здійсненні повноважень місцевого самоврядування Київська міська державна адміністрація як виконавчий орган є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Київською міською радою (ч. 7 ст. 118 Конституції України, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [5].

Таким чином, Київська міська державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, який додатково здійснює самоврядні функції виконавчого органу Київської міської ради. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, як виконавчий орган вона підзвітна і підконтрольна Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади підконтрольна і підзвітна Кабінету Міністрів України.

В організаційному аспекті вказаний орган має передбачати наявність та розподіл його структурних підрозділів за відповідними сферами компетенції, а посадові особи, які здійснюють повноваження в цих сферах, є відповідно державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування.

Згадане підтверджується і Конституційним Судом України, який в рішенні від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) зазначив, що безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема, заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень тощо (ст. ст. 14, 16 Закону).

Київська міська державна адміністрація становить собою складний організм, в якому поєднуються дві окремі за своєю правовою природою сфери виконавчої гілки влади та місцевого самоврядування. Хоча їх спільною рисою і є забезпечення колективних потреб місцевого населення, але таке поєднання не сприяє ефективному управлінню столицею України.

З огляду на проведення в Україні реформи децентралізації влади, яка передбачає чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві потребують перегляду та чіткого визначення статусу і розмежування сфер компетенції органів управління столицею України.

Зазначене можливо реалізувати шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Федоренко В. Л. Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції (частина перша) / Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 23-30.
2. Янюк Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні / Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 827. – С. 30-35.
3. Влада міста Києва (1990-2011 роки) / О. Мужилко. – К. : Бужани, 2011. – С. 146.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03>
6. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
7. Самоврядування в Києві: історія і сучасність : мат. міжн. конф., присвяченої 500-річчю наданню Києву Магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999 р. / Київська міська рада, Фонд ім. Фрідріха Еберта. – К., 2000. – С. 180.
8. Державна та муніципальна влада: проблеми розмежування повноважень : мат. круглого столу «Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень», 20 березня 2008 р. / За заг. ред. Воротіна В. Є. – К. : НІСД, 2008. – С. 38.
9. Борденюк В. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі у контексті законодавчих ініціатив / Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – 3 (19). – С. 5-12.