

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

СКОПНЕНКО ЮЛІЯ ГРИГОРІВНА

УДК 342.55

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СТОЛИЦІ УКРАЇНИ
ТА СТОЛИЦЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Науковий керівник:

Калиновський Богдан Валерійович -
кандидат юридичних наук, доцент

Київ - 2015

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ І. СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ СТАТУСУ СТОЛИЧНОГО МІСТА ТА ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ.....	14
1.1. Генеза та сучасний стан наукових досліджень питань конституційно-правового статусу столичного міста.....	14
1.2. Фактори, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста.....	24
1.3. Конституційно-правова регламентація статусу столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз.....	48
Висновки до розділу І.....	60
РОЗДІЛ ІІ. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПОНЯТТЯ І ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ ТА СТОЛИЦЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ.....	63
2.1. Методологія дослідження статусу столиць європейських держав.....	63
2.2. Поняття та ознаки конституційно-правового статусу столиць європейських держав.....	72
2.3. Елементи конституційно-правового статусу столиці та їх характеристика.....	82
2.4. Організація столичної публічної влади в Україні та європейських держав.....	93
2.5. Особливості компетенції органів публічної влади в столиці України та столицях держав Європи.....	112

2.6. Гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади в Україні та державах Європи: порівняльний аналіз.....	135
Висновки до розділу II.....	156
РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТОЛИЦЬ.....	161
3.1. Удосконалення конституційно-правового статусу столиці України як важливий фактор сталого розвитку міста.....	161
3.2. Досвід реалізації конституційно-правового статусу європейських столичних міст та доцільність його використання в Україні.....	178
Висновки до розділу III.....	198
ВИСНОВКИ.....	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	206
ДОДАТКИ.....	237

ВСТУП

Актуальність теми. У кожній європейській державі є лише одне місто, яке наділено статусом столиці на законодавчому рівні. З огляду на це столиця є однією з найважливіших ознак, що вирізняє одну державу з-поміж інших. Причому призначення столичного міста не вичерпується виключно роллю адміністративного центру держави, в якому знаходяться органи державної влади найвищого рівня та проживає певна кількість населення. Столичне місто охоплює більш широкий спектр характеристик, які відрізняють його від інших адміністративно-територіальних одиниць держави.

Столичне місто є містом, яке відіграє провідну роль в усіх сферах суспільного життя держави, і, водночас, порівняно з іншими містами його конституційно-правовий статус має цілу низку особливостей.

Особливості статусу столичного міста як в Україні, так і в кожній іншій європейській державі полягають, зокрема, в закріпленні на конституційному рівні столичного статусу міста, особливостях його законодавчого регулювання та регламентації в актах локальної нормотворчості, особливостях організації та здійснення у столиці державного управління та місцевого самоврядування, законодавчо визначеній системі столичних функцій міста і додаткових повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку з наділенням міста статусом столиці, особливому місці міста-столиці у системі адміністративно-територіального устрою держави та значенні столичного міста як історичного, культурного, економічного й управлінського центру держави.

Останнім часом навколо проблеми конституційно-правового статусу столиці України — міста Києва точаться гострі дискусії у колі не лише науковців, а й практиків. Внесено ряд пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення цього статусу. Це 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.

Отже, актуальність дослідження конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва зумовлена, з одного боку, необхідністю наукового обґрунтування особливого конституційно-правового статусу столиці, а з другого – потребою удосконалення законодавства України про столицю та практики його реалізації з урахуванням європейського досвіду, міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

Дослідження проблематики конституційно-правового статусу столиці останнім часом набули актуальності та стали предметом обговорень і досліджень в галузі конституційного і муніципального права. У науковій літературі питання правового статусу міста знайшли відображення у працях вітчизняних науковців, зокрема: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, Р. Калюжного, В. Кампа, А. Колодія, М. Козюбри, В. Кравченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Федоренка, О. Фролова, М. Хонди, В. Шкабаро тощо.

Водночас окремі аспекти конституційно-правового статусу столичного міста також висвітлюються у наукових розробках зарубіжних учених: О. Александрова, Н. Богданової, Н. Вітрук, Б. Габрічідзе, В. Євдокимова, М. Лохмуса, С. Маелтсеміса, К. Пивоварова, Г. Райта, Я. Старцева, В. Таболіна, І. Тоніссона, Д. Хілла, П. Холла, О. Черкасова тощо.

Питання правового регулювання місцевого самоврядування у містах із столичним статусом, у тому числі в контексті його співвідношення з державним управлінням, досліджуються С. Авакьяном, Г. Атаманчуком, В. Васильєвим, Б. Калиновським, В. Куйбідою, О. Кутафіним, О. Шугріною.

Низка ідей, які розвиваються у дисертації, опирається на праці дослідників у сфері європейського та порівняльного права, серед яких Г. Барабашев, Є. Гриценко, В. Євдокимов, Я. Старцев, Б. Страшун, А. Токвіль, Е. Харлоф, О. Черкасов, В. Чиркін, Х. Шоллер та ін.

Однак, незважаючи на те що в Україні вже є наукові доробки різного рівня та глибини дослідження на окреслену тематику, водночас відповідні наукові праці, а відтак й існуюча законодавча база доводять, що у вітчизняній

науці відсутня чітко обґрунтована, систематизована та структурована концепція статусу столиці.

Таким чином, недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних і конституційно-правових підходів щодо питання порівняльного аналізу конституційно-правового статусу столиці України та столиць європейських держав свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Порівняльне вивчення теми має не лише теоретико-пізнавальне, а й чітко виражене прикладне значення, що слугує підставою для пошуку ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення конституційно-правового статусу столичного міста. Саме цим зумовлено обрання теми даної дисертаційної роботи та її актуальність.

Отже, усі вищезазначені обставини переконливо доводять про актуальність теми запропонованого дослідження та його теоретичну і практичну значущість.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10), Пріоритетних напрямів дисертаційних досліджень МВС України, що потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років (наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 липня 2010 року № 347), а також щорічних планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на період 2013-2014 років. Тему дисертаційного дослідження затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 28 лютого 2012 року (протокол № 2). Тему дисертації включено до переліку тем дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, розглянутих та схвалених

відділеннями Національної академії правових наук України у 2012 році (реєстраційний № 207, 2012 рік).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в комплексному науковому аналізі конституційно-правового статусу столичного міста та розробленні на основі порівняльного аналізу, базуючись на узагальненні досвіду європейських держав, зокрема Великобританії, Німеччини, Польщі, Росії, Франції, Швеції тощо, пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення конституційно-правового статусу столиці України.

Для досягнення поставленої мети необхідно було розв'язати такі *задачі*:

- з'ясувати ступінь наукового опрацювання теми дослідження;
- виокремити фактори, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста;
- проаналізувати конституційно-правову регламентацію статусу столиці на основі опрацювання конституційного законодавства європейських держав;
- визначити методологію дослідження конституційно-правового статусу столичного міста;
- розкрити теоретичне розуміння та ознаки конституційно-правового статусу столиці;
- дослідити та обґрунтувати основні елементи конституційно-правового статусу столичного міста;
- визначити особливості організації столичної публічної влади в Україні та інших європейських державах;
- з'ясувати компетенцію органів столичної публічної влади в Україні та європейських державах;
- розглянути гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади;
- опрацювати питання удосконалення конституційно-правового статусу столиці України як важливого фактору сталого розвитку міста;
- надати пропозиції щодо використання в Україні досвіду реалізації конституційно-правового статусу європейських столичних міст.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані із правовим статусом місцевої публічної влади в Україні та інших державах Європи.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейських держав.

Методи дослідження. Важливість і складність дисертаційної теми зумовили вибір відповідної методологічної бази дослідження. Методологічну основу роботи становлять насамперед загальнонаукові методи наукового пізнання соціальних явищ і процесів, у тому числі державно-правових. Серед них слід виділити герменевтичний метод, застосування якого є необхідною умовою для проведення аналізу змісту доктринальних джерел, у яких сформовано найважливі теоретико-методологічні здобутки представників вітчизняного та зарубіжного правознавства (підрозділи 1.1, 1.2). Діалектичний метод використано в процесі дослідження сутності явища столиці та факторів, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста, загального і особливого в діяльності органів місцевого самоврядування та органів державного управління, які функціонують на території столичного міста, змісту і форм їх діяльності (підрозділи 1.2, 2.2). Використання аксіологічного методу допомогло усвідомити важливість дослідження питання конституційно-правового статусу столичного міста в його порівняльному аспекті та розкрити його значення для правової науки (підрозділи 1.3, 2.1, 3.1). Системний метод використано при дослідженні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які функціонують на території столичного міста (підрозділи 2.3, 2.4). Порівняльно-правовий метод застосовано у процесі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду конституційно-правової регламентації статусу столичного міста, визначення компетенції органів столичної публічної влади і функціонування столичної публічної влади (підрозділи 1.3, 2.5, 2.6), а структурно-функціональний – при визначенні внутрішньої будови конституційно-правового статусу столичного міста та з'ясуванні зв'язків між його елементами, а також дослідженні внутрішньої організаційної структури органів державної

влади та органів місцевого самоврядування та їх повноважень з метою виявлення спільних і відмінних ознак (підрозділ 2.4). Для систематизації окремих підходів та визначення основних груп класифікаційних критеріїв конституційно-правової регламентації столичних міст, різновидів столиць застосовано метод класифікації (підрозділи 3.1, 3.2). Методи дедукції, індукції, моделювання використано в дисертаційному дослідженні з метою уточнення змісту наукових понять: конституційно-правова регламентація столиці, конституційно-правовий статус столичного міста тощо. Метод логічного аналізу дав змогу аргументувати наукові висновки, а формально-логічний метод – дослідити порядок організації органів влади та органів місцевого самоврядування залежно від моделі управління (підрозділ 3.2).

Висновки і пропозиції, подані в дисертаційному дослідженні, ґрунтуються на вимогах формальної логіки щодо визначеності, несуперечливості, послідовності та обґрунтованості суджень і здійснюються в межах загальнотеоретичних конструкцій з використанням понятійного апарату.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації здійснено спробу системного порівняльного аналізу конституційно-правового статусу столиці України та столиць європейських держав.

Наукова новизна одержаних результатів, що виносяться на захист і відображають науковий доробок у цій сфері, конкретизується у науково-теоретичних положеннях, пропозиціях, рекомендаціях, узагальненнях, визначеннях, зокрема:

вперше:

- окреслено фактори, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста (наприклад, столичне місто є символом держави, в переважній більшості випадків її адміністративним центром, а також виконує столичні функції);

- сформульовано визначення конституційно-правового статусу столичного міста, а саме це визначена нормами конституції та інших джерел конституційного права сукупність елементів, які відображають правове

становище столичного міста в державі, а також особливості організації та функціонування столичної публічної влади. З огляду на зазначене елементами конституційно-правового статусу столиці слід вважати: організацію столичної публічної влади; компетенцію органів столичної публічної влади; гарантії діяльності та відповідальності органів столичної публічної влади;

- сформульовано теоретико-правове розуміння конституційно-правової регламентації статусу столиці, що включає в себе як положення, закріплені в конституціях європейських держав, котрі визначають місто, яке є столицею, та наділяють його особливим статусом, так і норми законів, які здійснюють конкретизацію та уточнення в регламентації статусу столиці, а також норми актів локальної нормотворчості;

- запропоновано авторську інтерпретацію конституційно-правової регламентації статусу столиць європейських держав;

удосконалено:

- положення, відповідно до якого компетенцію органів столичної публічної влади становлять права, обов'язки та предмети відання органів публічної влади, що діють на території столичного міста, які реалізуються ними і проявляються у законодавчо окреслених сферах міської діяльності та деяких сферах державної діяльності, пов'язаних із здійсненням містом столичних функцій (наприклад, забезпечення функціонування дипломатичних представництв, заходи протокольного характеру щодо відвідування столиці іноземними делегаціями тощо);

- визначення відповідальності органів столичної публічної влади як закріпленого конституційно-правовими нормами обов'язку органів та посадових осіб, які неналежним чином виконують повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також питань, пов'язаних з виконанням містом столичних функцій, відповідати за свої протиправні дії та зазнавати дію санкцій, передбачених конституційно-правовими нормами, які накладаються на них уповноваженими суб'єктами;

дістало подальший розвиток:

- положення про те, що доцільним при організації столичної публічної влади є використання принципу субсидіарності, відповідно до якого територіальна громада столичного міста, її органи місцевого самоврядування повинні мати повне право, в межах закону, самостійно та вільно (незалежно від органів виконавчої влади) вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено органу виконавчої влади. Водночас особливістю використання зазначеного принципу при організації столичної публічної влади є те, що саме держава має наділяти органи місцевого самоврядування столиці повноваженнями, пов'язаними із здійсненням столичних функцій;

- аргументація про те, що необхідно законодавчо розкрити зміст поняття «столичні функції» та визначити коло питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій (виникає проблема визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» і «питання загальнодержавного значення, пов'язані з виконанням столичних функцій»);

- правова позиція, відповідно до якої наголошується на необхідності адаптації положень Конституції України як Основного Закону в частині децентралізації до організації столичної публічної влади в межах чинного законодавства;

- положення щодо необхідності вдосконалення законодавчого регулювання питань здійснення партисипаторної демократії у столичному місті, зокрема шляхом прийняття законів про місцевий референдум, про місцеві ініціативи, про збори (конференції) членів територіальної громади тощо. Водночас сформульовано пропозиції стосовно предмету місцевого референдуму у столичному місті, зокрема питання про систему управління у столиці, утворення чи неутворення районних у місті рад, щодо поділу столиці на райони тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Напрацьовані науково-теоретичні висновки, положення, пропозиції і рекомендації дисертації можуть бути впроваджені та використані:

- у *правотворчій діяльності* – у контексті розроблення концепцій, правотворчих пропозицій та ініціатив, відповідних проектів нормативно-правових актів (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування від 22 вересня 2014 року № 04-16/15-4571) [Додаток А];

- у *навчальному процесі* – як доктринальний матеріал при викладанні навчальних дисциплін з конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, муніципального права, державного будівництва та місцевого самоврядування, а також при підготовці дидактичних матеріалів з означених дисциплін (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Національної академії внутрішніх справ від 18 березня 2015 року) [Додаток Б];

- у *правозастосуванні* – як підґрунтя для прийняття оптимальних і ефективних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування столичного міста, оптимізації форм і методів їх взаємодії (акт впровадження апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 20 березня 2015 року № 010-38) [Додаток В];

- у *науково-дослідній діяльності* – теоретичні та практичні рекомендації, висновки і пропозиції, сформульовані у даному дисертаційному дослідженні, можуть використовуватися для підготовки наукових робіт;

- у *просвітницькій роботі* – для правового виховання і підвищення рівня правової свідомості та культури громадян, посадових і службових осіб органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування столиці України.

Апробація результатів дисертації. Основні положення наукового дослідження, теоретичні та практичні висновки, що містяться в дисертації, доповідалися під час виступів на міжнародних і національних науково-практичних конференціях, а саме: «Проблеми та стан дотримання захисту прав

людини в Україні» (м. Київ, 29 листопада 2012 року); «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки - прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпропетровськ, 7-8 лютого 2014 року); «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (м. Херсон, 14-15 лютого 2014 року); «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (м. Запоріжжя, 26-27 грудня 2014 року).

Публікації. Головні теоретичні положення, висновки, узгодження, пропозиції та рекомендації дисертаційного дослідження викладено у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, два з яких включено до міжнародних наукометричних баз, а також чотирьох тезах науково-практичних конференцій.

РОЗДІЛ І. СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ СТАТУСУ СТОЛИЧНОГО МІСТА ТА ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

1.1. Генеза та сучасний стан наукових досліджень питань конституційно-правового статусу столичного міста

Останнім часом дослідження проблеми конституційно-правового статусу столиці набули актуальності та стали предметом обговорень і наукових праць у галузі конституційного і муніципального права як у вітчизняних, так і зарубіжних науковців.

До цього наукові дослідження, у яких мова йшла про столичні міста, мали фрагментарний характер і зазвичай поглинались іншими дисциплінами. Недарма А. Рапопорт [265, с. 31] у 1993 році констатував, що лише невелика кількість праць присвячена дослідженню самого поняття «столиця», на відміну від дослідження конкретних столиць.

Так, першим столичні міста у своїй роботі «Географічне положення столиць Європи» вивчив німецький географ І. Коль (1874 р.) [68]. Він дав оцінку географічного положення всіх європейських столиць, аналізуючи рівень концентрації міст і поселень уздовж різних радіальних транспортних магістралей, що виходять із столиць. На прикладі столиць республік Середньої Азії Т. Раїмовим (1971 р.) [145] досліджувались особливості феномена столичності та столичного міста. Типологію фізико-географічного положення європейських та неєвропейських столиць розробив у 80-х роках ХХ століття М. Янишевський; він запропонував типологію столиць за такими географічними ознаками: а) розділеність або зосередженість столичних функцій; б) розмір та ієрархічний ранг міста; в) співвідношення між людністю держави і столиці; г) географічне положення; г) ступінь стійкості і мобільності [178].

На особливу увагу заслуговує праця П. Холла (2005 р.) [247], віце-президента університету глобального урбанізованого розвитку, професора університету планування й урбаністики, який, аналізуючи роль столичних міст, їх розвиток та роль у державі і світі, також класифікував столичні міста за різними критеріями, зокрема за рівнем світового значення, з огляду на географічні взаємовідносини між європейськими столицями та за географічно-організаційним критерієм.

Також окремі питання столичних міст розглядалися у працях В. Корніша (1971 р.) [233], Г. Елдріджа (1975 р.) [239], Ж. Готмена (1977 р.) [245], П. Кларка та Б. Лепетіта (1996 р.) [211], Дж. Тейлора, Ж. Ленжеля та К. Ендрю (1993 р.) [279].

Словники ж якщо і згадують термін «столичне місто», то, як правило, дають лише коротке визначення цього поняття та іноді містять інформацію стосовно типології столиць.

Як приклад можна навести Велику юридичну енциклопедію, в якій дається лише визначення столиці як головного міста, адміністративно-політичного центру держави, котрий зазвичай є місцезнаходженням центральних (загальнонаціональних) урядових, парламентських та судових установ [16, с. 810].

В юридичній науці немає єдиної праці, у якій належним чином було б опрацьовано питання сутності столиці, проаналізовано її розвиток, вивчено особливості статусу столичного міста, тим паче в порівняльному аналізі зі столицями інших європейських держав.

Безпосередньо предметом наукових досліджень у юридичній науці поняття «столиця», а також особливості статусу столичного міста та пов'язані з цим питання почали ставати у теоретичних працях зарубіжних учених починаючи з 2000-х років (С. Кембелл, 2000 р. [210]; Л. Відаль, 2002 р. [303]; Г. Джамент, 2005 р. [238]; Дж. Кірш, 2005 р. [250]; О. Александров, 2008 р. [1]; А. Лапорт, 2011 р. [251]).

Так, американський науковець С. Кембелл [210] при дослідженні столиць зосередив увагу на тому, що останні виконують складні символічні функції і найголовнішою з них є репрезентативна. Через свої масштаби держава не може сприйматися наочно-почуттєво, тож такими репрезентантами держав в очах громадян і світової спільноти є столиці.

О. Александров у своєму дослідженні «Правовий статус міста Москви (конституційно-правовий аналіз)» (2008 р.) [1] приділяє увагу визначенню особливостей столиці Російської Федерації по відношенню до інших міст держави, виокремленню столичних функцій міста Москви, опрацюванню питання нормативно-правового регулювання статусу столиці. На його думку, сучасний правовий статус столиці – це традиція, що склалась історично та пов'язана із особливою роллю столичного міста у житті держави [1, с. 183].

В. Россман у своїй праці «Столиці: їх багатоманіття, закономірності розвитку та переміщення» (2013 р.) [151] аналізуючи столиці, наводить різні типології, узагальнює функції та систематизує досвід перенесення столичних міст європейських держав.

У вітчизняній науці одним із перших досліджень, присвячених конституційно-правовому статусу столиці, є науковий доробок М. Хонди «Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва» (2007 р.) [190], у якому розглядається поняття «столиця», її конституційно-правовий статус, а також робиться спроба визначити елементи конституційно-правового статусу міста Києва.

Значний інтерес становлять праці В. Федоренка, зокрема наукова стаття «Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції» (2012 р.) [184], у якій автор наголошує на тому, що на сьогодні питання статусу столиці України залишається мало дослідженим у вітчизняній юридичній науці, що у свою чергу є однією з причин його недосконалості. Акцент робиться також на тому, що більшість наукових публікацій мають фрагментарний характер. Водночас, В. Федоренком досліджуються поняття та функції столиці, її особливості адміністративно-

територіального устрою, а також організація місцевого самоврядування в районах міста Києва.

У праці В. Ялового «Особливості здійснення місцевого самоврядування в столичній агломерації» (2010 р.) [203] охарактеризовано інституціональні засади здійснення місцевого самоврядування в столичному місті, запропоновано підходи до вирішення питань розвитку столичного міста, пов'язані із зміцненням ролі територіальної громади.

При здійсненні аналізу доктринальних джерел також було проаналізовано погляди різних авторів щодо сутності, особливостей та класифікації столичних міст європейських держав. Так, в аналізі джерел стосовно дослідження сутності столичного міста використано праці О. Бойко-Бойчука, П. Бурака, В. Куйбіди, В. Таболіна, В. Шаповала, В. Шкабаро.

Зокрема, у праці В. Шкабаро «Конституційно-правовий статус міста в Україні» [195] особлива увага приділяється класифікації міст України. Зокрема, проводиться ідея, що видова характеристика міст має не лише наукове, а й велике практичне значення і необхідна для розробки науково обґрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням його особливостей.

У дисертаційному дослідженні також ураховано дискусійні погляди С. Байдакова, П. Бурака, В. Таболіна, які у своїх працях розглядають питання створення столичних агломерацій, а також здійснюють ототожнення столичних міст з мегаполісами на основі визначення спільних характерних рис, тенденцій розвитку.

Особлива увага приділяється аналізу наукових праць з питань визначення сутності конституційно-правового статусу столичного міста, виокремлення його властивостей та характерних рис, а також дослідження його елементів.

Для дослідження сутності і змісту конституційно-правового статусу столичного міста важливими є праці Н. Богданової, Б. Габричидзе, В. Волкова, С. Князева, В. Куйбіди, І. Мухачова, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Федоренка, О. Фролова, Р. Халфіної, М. Хонди, А. Якімова.

Серед спроб системного підходу до визначення конституційно-правового статусу найбільший інтерес викликає концепція, запропонована Н. Богдановою [21]. В основі її поглядів знаходиться дихотомія нормативного та фактичного в конституційно-правовому статусі. Зміст концепції полягає в тому, що нормативний конституційно-правовий статус закріплює на відповідному рівні законодавства правове положення суб'єктів конституційно-правових відносин, а фактичний конституційно-правовий статус в свою чергу відображає реальне положення суб'єкта конституційно-правових відносин у зв'язку із застосуванням норм конституційного права в конкретних соціально-політичних умовах.

Однак, незалежно від того, про який саме конституційно-правовий статус іде мова, він наділений такими якостями як стійкість, відносна постійність, внутрішня узгодженість та системоутворююча значимість.

Водночас, у працях Б. Габричидзе [37] і Р. Халфіної [189] йдеться про те, що конституційний статус наділений такими властивостями як стабільність та динаміка.

І. Мухачов та М. Цапко [100] стверджують, що при визначенні елементів конституційно-правового статусу досить часто відбувається включення до складу елементів самостійних юридичних феноменів, які не співвідносяться з конституційно-правовим статусом як частина та ціле, а є умовою для виникнення статусу. Зокрема, це стосується дискусії щодо співвідношення конституційно-правового статусу та правосуб'єктності.

У праці А. Якімова «Статус суб'єкта права (теоретичні питання)» [201] відстоюється позиція, відповідно до якої включення правосуб'єктності до складу конституційно-правового статусу є нелогічним, оскільки в даному разі об'єднуються здатність володіти правами та обов'язками (тобто правовим статусом) і сам правовий статус. Зрозуміло, що правосуб'єктність і правовий статус досить тісно взаємопов'язані, проте кожне з цих понять має самостійне значення.

Водночас С. Князев [63] акцентує увагу на тому, що зміст конституційно-правового статусу утворюють не всі елементи їх публічно-правового обрису, а лише ті, що відображають їх взаємовідносини з державою, а у разі федерації – і з її членами.

Зважаючи на елементи конституційно-правового статусу столиці, які виокремлено у дисертаційному дослідженні (організація столичної публічної влади, компетенція органів публічної влади в столиці, гарантії діяльності та відповідальність органів столичної влади), є досить важливими праці М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, Б. Габричидзе, Б. Калиновського, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Лохмуса С. Маелтсеміса, К. Пивоварова, Г. Райта, М. Росенко, В. Таболіна, І. Тоніссона, Д. Хілла, П. Холла тощо.

Аналіз наукових праць з питань організації столичної публічної влади в Україні та європейських державах допоміг отримати висновки про особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади у столичному місті, визначити особливості їх компетенції, гарантії діяльності та відповідальність.

Слід зазначити, що загальні питання управління містом, у тому числі столичним, розглядалися деякими вченими при вивченні методологічних та теоретичних питань державного устрою, міжнародно-правових стандартів міської демократії, статусу територіальних громад, статусу органів місцевого самоврядування, функцій держави, функцій місцевого самоврядування, конституційних основ міжнародного співробітництва органів міської влади тощо.

Як самостійна проблема ідея сутності місцевого самоврядування, зокрема у столичних містах, була концептуалізована у наукових доробках О. Батанова «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» [19] та «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» [18], де висвітлюються концептуальні проблеми теорії муніципальної влади в Україні, дається її понятійна, суб'єктно-об'єктна і функціональна характеристика.

Будучи прихильником позиції, що місцеве самоврядування і державна влада разом є владою публічною, а органи місцевого самоврядування не є відособленими від органів державної влади та повністю самостійними, автор у роботі використала працю Б. Калиновського «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні» [57], в якій обґрунтовано позицію, що місцеве самоврядування є складовою частиною системи владних відносин, де діють свої принципи та закономірності.

Оскільки держава в законодавчому порядку закріплює за органами місцевого самоврядування певне коло питань місцевого значення та передбачає обов'язковість їх вирішення цими органами, наділяючи останні необхідними для цього владними повноваженнями, в тому числі повноваженнями органів виконавчої влади, і залишаючи за собою право контролювати цей процес, можна стверджувати, що вона вбачає в цих органах відносно самостійну частину свого механізму.

Дослідженню місця місцевого самоврядування в механізмі держави присвячена праця В. Борденюка «Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії» [28]. Зокрема, обґрунтовується позиція, що у сучасних умовах до особливих форм децентралізації державної влади можна віднести місцеве самоврядування на рівні столичних міст.

У виданні «Місьцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку» (В. Кравченко, Н. Кравченко, В. Лисюченко, В. Неґода, М. Пітцик, Л. Подобед, М. Пухтинський) [98] визначено системи управління на місцевому рівні, на вибір яких впливають такі фактори: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності і природи державної влади, національні та історичні особливості і традиції, а також різні принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади.

В. Куйбіда у своїй праці «Формування дієздатних територіальних громад» [84], аналізуючи різні системи управління на місцевому рівні в різних

європейських державах, відстоює позицію, що в межах міста Києва діє «іберійська модель» організації влади на місцях, тоді як на решту території поширюється модель, яка тяжіє до «французького підвиду континентальної моделі».

Актуальним є науковий доробок М. Пухтинського «Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля» [143], в якому він розкриває проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні, а також акцентує увагу на тому, що Конституцією створюються передумови для дублювання повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

У публікації «Проблеми децентралізації публічної влади в контексті підвищення її ефективності» [194] М. Пухтинський та Ю. Шемшученко наголошують на тому, що для реального дієвого впровадження децентралізації публічної влади необхідним є комплексне конституційне, законодавче, політико-правове її забезпечення. Водночас, робиться акцент на тому, що сучасні проєвропейські концептуальні, конституційні, політико-правові основи організації публічної влади, побудованої на засадах децентралізації, мають спиратися, зокрема, на: 1) людиноцентристську філософію організації публічної влади, в якій фактичним володарем є людина, громадянин, а публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють їх інтереси; 2) належне місцеве самоврядування як комплекс взаємовідносин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів; 3) відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткового протоколу до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого самоврядування, його повсюдності, субсидіарності щодо надання публічних послуг населенню, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами;

4) комплексне конституційно-правове забезпечення здійснення децентралізації публічної влади, функціонування врядування та самоврядування [194, с. 33-34].

Крім праць з питання становлення вітчизняного державотворення, слід також зупинитися на працях дослідників у сфері європейського та порівняльного права, серед яких праці Г. Барабашева, Є. Гриценко, В. Євдокимова, В. Зотова, Я. Старцева, Б. Страшуна, А. Токвіля, Е. Харлофа, О. Черкасова, В. Чиркіна, Х. Шоллера, В. Яковлєва тощо.

Наукові дослідження В. Євдокимова і Я. Старцева «Місцеві органи влади зарубіжних країн» [49] та О. Черкасова «Порівняльне місцеве управління: теорія і практика» [191] присвячено порівняльному аналізу різних моделей місцевого управління в різних, у тому числі європейських, державах та їх столичних містах. Зокрема, розглядаються структура та форми діяльності органів місцевого управління, їх повноваження, взаємовідносини центральної і місцевої влади, аналізуються теоретичні та правові основи місцевого управління і самоврядування.

У навчальному посібнику «Організація управління та самоврядування у великих містах: сучасний стан і проблеми» [116] представлено сучасні підходи та зарубіжний досвід щодо організації управління та самоврядування у великих містах, у тому числі столичних, висвітлено питання специфіки міського управління, розглянуто управління та самоврядування у столичних містах федеративних держав.

У науковому доробку В. Яковлєва, присвяченому окремим аспектом взаємовідносин держави та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [202], обґрунтовується позиція щодо необхідності здійснення контролю за діяльністю столичних органів публічної влади.

Доречною та вагомою є думка А. Селіванова, висловлена у монографії «Наукові погляди на сучасні конституційні процеси» [156], про те, що не можна ставати на позицію некритичного запозичення незрозумілих народу цінностей інших держав, які відрізняються від національних цінностей і моделей. Коли йдеться про конституційні процеси, слід виходити з пошуку оптимально

можливого в організації процесів для гармонізації інтересів народу, людини і державного правління.

Крім того, низка ідей, які розвиваються у дисертації, опирається на праці В. Антонюка, С. Байдакова, В. Вакуленка, К. Ван Вінсберг, В. Збукар, В. Ковальчук, Р. МакДжил, О. Новікової, Т. Сміта, В. Сороко, Ю. Тихомирова, М. Фрейр, Ю. Шарова, які досліджують актуальні питання для розвитку міст, у тому числі столичних.

Вартим уваги є дослідження О. Новікової, О. Амоша і В. Антонюка, [171] у якому розкриваються теоретико-методологічні, концептуальні та правові засади сталого розвитку України та її регіонів. Також зазначається, що узагальнення теоретичного доробку зі сталого розвитку обумовило необхідність зміни пріоритетності складових сталого розвитку з екологічної на соціальну.

Таким чином, проблеми конституційно-правового статусу столиці останнім часом набули актуальності та стали предметом обговорень і досліджень у галузі конституційного та муніципального права як у вітчизняній науці, так і у працях зарубіжних вчених.

Водночас, визнаючи значний внесок вітчизняних науковців у дослідження конституційно-правового статусу столиці України, можна констатувати, що в Україні не здійснювалися порівняльні дослідження конституційно-правового статусу столиці України та столиць європейських держав. Адже переважною більшістю науковців досить часто досліджуються особливості конституційно-правового статусу лише однієї столиці.

Незважаючи на досить значний інтерес учених до вищезазначеної проблематики, недостатньо уваги приділяється розробці питань регламентації конституційно-правового статусу столичного міста та визначення основних елементів конституційно-правового статусу столиці.

1.2. Фактори, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста

Столичні міста за всіх історичних періодів були важливими екологічними, промисловими, торговельними, політичними і культурними центрами держав, ідеальними місцями для активної суспільної та соціальної діяльності людей. І сьогодні саме в таких містах концентруються широкі кола інтелігенції, наукова й управлінська еліта.

У столиці найбільш яскраво проявляються особливості політичного життя держави, її економічні та соціальні процеси. Тож з огляду на це досить часто столичне місто є територією зосередження значних ресурсів і джерел впливу в державі.

Столичне місто – це політичний продукт, комунікаційний центр. Це найбільший транспортний вузол (навіть якщо він розміщений не в самому географічному центрі держави), своєрідна виставка досягнень держави, місце проведення найвизначніших культурних і спортивних заходів, розвинена соціальна інфраструктура. При цьому одні столичні міста, використовуючи переваги свого статусу, успішно розвивають інші види діяльності, зокрема, стають інноваційними містами, інші ж просто продовжують збільшуватись у розмірі [181, с. 50].

Сам термін «столиця» має давнє походження та означає у слов'янських мовах місто, де перебуває «стол (престол)» правителя (князя, царя, володаря тощо). У давньоруській традиції усталеним для позначення столиці був термін «стольний град», який застосовувався для визначення тогочасного статусу великих міст ранньофеодальної доби (зокрема міста Києва), у яких зосереджувалася світська та духовна влада регіону. Натомість в англійській мові для позначення столиці використовуються терміни «capital», «capital city», які є похідними від латинського слова «голова» [184, с. 24].

Звичайно, визнання за конкретним містом статусу столиці має певну традицію. У багатьох державах Європи відповідну роль з часом почало

відігравати поселення (місто), яке у середньовіччі було центром домену (спадкового земельного володіння) феодала-сеньора, зусиллями якого утворювалася централізована держава. За інших умов вирішальне значення для локалізації столиці мали різні характеристики такого поселення: місце історичної події національного масштабу, колишній центр колоніального управління, географічні координати тощо [70, с. 118].

Як правило, столиці Європи - це міста, які домінували в економічному та культурному житті нації, були місцем проживання політичних еліт. Водночас столиця повинна була мати сприятливе середовище для безпечного та ефективного виконання функцій державою, а також прийняття рішень.

Загалом, можна виділити два типи столиць за їх утворенням:

1) важливі центри торгівлі, військові або релігійні центри, які утворювалися на основі найвигіднішого географічного положення, поступово набули адміністративної ваги та перетворилися у столиці відповідних імперій, а пізніше національних держав. Хоча вони зазнали багато втручань, перепланувань, реконструкцій, їх головна рушійна сила має історичне підґрунтя. До таких столичних міст належать: Лондон, Париж, Рим, Київ, Будапешт, Прага, Стокгольм, Москва. І хоч деякі з них, наприклад, Київ, Москва чи Париж, на певному історичному етапі втрачали статус столиці держави, проте це не знівельювало їх значення як центру консолідації націй;

2) міста, які стали столицями внаслідок, наприклад, національно-визвольного руху: головним чином це міста - нові національні центри. Як приклад можна навести міста Тірана, Гельсінки.

Однак, незважаючи на те, до якого типу столиць відноситься те чи інше місто, столичні міста мають власні закономірності розвитку та функціонування, а їх місцезнаходження у визначеному географічному середовищі було продиктовано вимогами тих функцій, задля виконання яких вони і виникли.

У науковій літературі є досить багато визначень такої дефініції як «місто», проте науковцями не приділялася значна увага поняттю «столиця».

Так, Велика юридична енциклопедія визначає столицю як головне місто, адміністративно-політичний центр держави, котрий зазвичай є місцезнаходженням центральних (загальнонаціональних) урядових, парламентських та судових установ [16, с. 810].

Також столичне місто розглядається як публічно-територіальне утворення, що входить до складу держави і володіє конституційно гарантованими можливостями щодо здійснення державної влади на відповідній території [63, с. 51-52].

В. Шаповал робить акцент на тому, що столиця – це місто (населений пункт), яке визнається політичним і адміністративним центром держави [70, с. 118]. В. Россман зазначає, що найзагальніше поняття столиці визначається як місцезнаходження уряду держави [151, с. 24].

Вартим уваги є визначення столиці, дане М. Хондою у дисертаційній роботі «Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва». Зокрема, столиця нею визначена як «місто, яке наділене спеціальним статусом столиці держави, 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» [190, с. 6].

Аналізуючи наведені визначення, можна констатувати таке: столичне місто є однією з адміністративно-територіальних одиниць у державі, тобто столиці притаманні ті ж ознаки, що й іншим містам. Так, О. Бойко-Бойчук пропонує наступні ознаки, через які найкраще можна розкрити феномен міста, в тому числі столичного:

1) одночасність співіснування, нерозривність, взаємозв'язок і взаємовплив соціальних організацій різного масштабу і рівня організації, що становлять територіальну громаду міста, і різних за предметом діяльності соціальних просторів, що утворюються цими організаціями і які для них є певним обмеженням (з явною межею) середовищем їхнього існування. Тобто це має бути цілісне поєднання моделі територіальної громади міста як сукупність

соціальних організацій, що існують на його території, і моделей соціальних просторів різного типу, які утворюються громадою та умовно вбудовані у природний простір за місцем розташування міста;

2) місто виступає цілісною системою відносно інших зовнішніх для міста мета систем, а саме: регіону, держави. Водночас, місто одночасно вбудоване в ці системи, є їхньою невід'ємною складовою, тому модель міста також має унаочнювати цю властивість;

3) місто має бути представлене як відкрита система, через яку проходять потоки енергії, інформації, інших ресурсів та капіталів, з усіма наслідками, що випливають з цієї моделі;

4) теоретичними засадами дослідження феномену міста є органічно поєднані ідеї системного підходу, теорії просторової організації та ідеї їхньої цілісності;

5) одночасно унаочнюються ідеї складності та цілісності феномену державного управління розвитком міста, різноманіття і концентрація проявів діяльності територіальної громади міста [23, с. 17-18].

З характеристики поняття «столичне місто» стає зрозумілим, що є певні фактори, які вирізняють столицю з-поміж інших міст держави та визначають особливості закріплення її конституційно-правового статусу.

Місто, яке є столицею, завжди привертає до себе особливу увагу. На думку американського науковця С. Кембелла, столиці виконують складні символічні функції, і найголовнішою з них є репрезентативна. Через свої масштаби держава не може сприйматися наочно-почуттєво, і такими репрезентантами держав в очах громадян і світової спільноти є столиці. «Вони роблять велику етнічну державу почуттєво доступною, переводячи широку державну структуру, яка перебуває поза безпосереднім людським сприйняттям, у більш осяжний образ столиці» [210].

Столиці слугують зв'язком між етнічною державою як абстракцією і життям громадян цих держав.

Тобто столичне місто є символом держави, а отже й одним із факторів, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста.

Столичне місто є центром політичного життя держави. Столиця – це, за визначенням, опора влади і місце, де приймаються рішення, які впливають на сучасне життя і майбутнє нації, а також здатні вплинути на процеси та події за кордоном. Столиця держави традиційно залишається головним місцем проведення офіційних заходів, загальнодержавних мітингів, походів, демонстрацій, публічних голодувань, страйків. Саме в столиці проводяться головні зустрічі вищих посадових осіб держави – президента, голови парламенту, голови уряду тощо – із представниками інших держав, відбувається підписання важливих міжнародних договорів, організовуються та проводяться міжнародні форуми, конференції, саміти.

До того ж у столиці формується інформаційне поле держави в цілому, а також її міжнародний імідж.

Отже, ще одним фактором, який визначає особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста, є те, що столиця – це політичний центр держави.

Крім того, столиця держави є місцем, де зазвичай розташовуються органи державної влади найвищого рівня, виконавчі, судові, військові та інші установи. Так, у місті Києві здійснює свою діяльність Президент України, а також знаходяться Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Верховний Суд України, судові органи касаційної інстанції, Конституційний суд України тощо. Місто Москва є місцезнаходженням резиденції Президента Російської Федерації, Федеральних зборів Російської Федерації, Уряду Російської Федерації та федеральних міністерств, підвідомчих їм агентств, служб, Верховного Суду Російської Федерації, Генеральної прокуратури Російської Федерації. Водночас Конституційний Суд Російської Федерації знаходиться в місті Санкт-Петербург. У столиці Франції, місті Парижі, здійснює свою діяльність

Президент Французької Республіки, а також розташовуються парламент та уряд.

Однак серед столиць європейських держав є міста, які не є адміністративним центром держави. Так, в якості прикладу можна навести Королівство Нідерланди. Його офіційною столицею є місто Амстердам, якому передусім відводиться роль ділового, фінансового і культурного центру. Однак фактично столицею держави є місто Гаага, де знаходиться резиденція королівського двору, парламент (Генеральні штати) та уряд.

Після об'єднання Німеччини у 1990 році статус столиці федеральної держави знову отримало місто Берлін, однак, незважаючи на цей факт, колишня столиця Федеративної Республіки Німеччини – місто Бонн (1949–1990 рр.) – нині залишається досить потужним адміністративно-політичним центром. Тут працюють шість міністерств, знаходиться вілла федерального президента «Хаммерсшмідт», а також розміщується чималий іноземний дипломатичний корпус. Деякі федеральні установи розташовані в інших містах держави, зокрема, у Карлсруе – вищі органи судової влади (Федеральний конституційний суд, Федеральний суд, Генеральна прокуратура), у Франкфурті-на-Майні – Німецький федеральний банк, у Вісбадені – федеральне відомство кримінальної поліції тощо.

У Швейцарській конфедерації унікальною є ситуація, що склалась історично: тут статусу столичного міста як такого взагалі не існує. Спірні питання навколо цього виникли ще на початкових етапах державотворчого процесу (1803–1815 рр.). Так, згідно з положеннями Конституції [241] – «столиця» (у даному випадку місто Берн) офіційно називається містом федерального значення, тобто лише місцем перебування резиденції президента, уряду та парламенту. Крім міста Берн ряд функцій, наближених за своїм значенням до столичних, виконують й інші міста: Цюрих – ділова столиця Швейцарії, Женева є головним містом французької Швейцарії, місцем міжнародних нарад і конференцій, тут знаходиться Європейське відділення ООН, а також штаб-квартири кількох міжнародних організацій, Базель –

насамперед культурна столиця країни і центр наукових досліджень, у Лозанні працює Верховний суд Швейцарської конфедерації.

Водночас, столичні міста мають широкі міжнародні зв'язки, у них розміщуються дипломатичні представництва іноземних держав, у деяких випадках – світових і регіональних міжнародних організацій. Так, з часів Другої світової війни Брюссель є адміністративним центром багатьох міжнародних організацій: з найбільш значних – Європейський Союз і НАТО, чії головні установи перебувають у Брюсселі, а крім них – там знаходяться багато інших організацій, наприклад, такі як Всесвітня митна організація і Євроконтроль (організація, що займається безпекою авіаційного трафіку в Європі), а також офіси міжнародних корпорацій. Брюссель займає третє місце у світі за кількістю проведених конференцій і також стає одним з найбільших центрів проведення з'їздів.

Місто Київ є місцем розташування для представництв таких міжнародних організацій та структур як ООН, Міжнародного валютного фонду, Світового банку, Організації безпеки та співробітництва в Європі, Ради Європи, НАТО, Європейського інвестиційного банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Міжнародної організації праці, Місії міжнародного комітету Червоного Хреста та багатьох інших європейських і світових структур.

Таким чином, до факторів, які визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста, слід віднести те, що столиця держави, за винятком окремих випадків, є її адміністративним центром.

Ще одним важливим фактором є те, що столичне місто – це духовний, культурний, історичний та науково-освітній центр держави. У столичних містах знаходиться значна кількість пам'яток історії та культури, музеїв, наукових і культурних закладів національного та світового значення, які в тому числі внесені до списку світової культурної спадщини ЮНЕСКО.

Так, наприкінці XX століття стару частину міста Берн, яка багата своїми пам'ятками, було внесено до списку світової культурної спадщини ЮНЕСКО.

З огляду на те, що на території Берна знаходиться велика кількість музеїв та театрів, а також один із найдавніших університетів, це місто вважається культурним центром Швейцарії. До списку світової культурної спадщини ЮНЕСКО внесено історичний центр Варшави, площу Гран-Плас – центральний історичний майдан столиці Бельгії – міста Брюсселя, Ватикан – державу-столицю, Вестмінстерський палац, Вестмінстерське абатство і церкву Святої Маргарити в Лондоні, а також Лондонський Тауер, Старе місто Таллінна, історичний центр Риму і володіння Ватикану, включаючи базиліку Св. Павла за міськими стінами, історичні центри Риги та Вільнюса тощо. Зважаючи на виняткову художню цінність, ЮНЕСКО також включила до списку світової культурної спадщини ансамбль споруд Софійського собору та Києво-Печерської лаври, що знаходяться у місті Києві.

Разом з тим характерною рисою столиць є їхня значна порівняно з іншими містами держави відкритість до зовнішнього світу. У зв'язку з цим саме у столичних містах більш інтенсивними є процеси культурної взаємодії.

Ще одним фактором, який визначає особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста, є те, що поряд із загальними функціями (політичною, економічною, соціальною, культурною, екологічною, зовнішньополітичною, зовнішньоекономічною), які притаманні всім іншим містам держави, столиці виконують низку спеціальних, столичних функцій.

Тобто на столицю, на відміну від інших міст держави, покладено виконання додаткових функцій, які проявляються в різноманітних напрямках діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідно реалізуються через здійснення ними додаткових повноважень. Поняття «функції столиці» можна визначити таким чином: це основні напрями та види діяльності територіальної громади міста, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та законами, 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 міста як столиці держави [190, с. 6].

Німецький учений А. Даум зазначає, що найважливішими функціями столиці є функції адміністрування, інтеграції, символізації, а також охорона пам'яток історії та цінностей національної культури [151, с. 29]. Причому інтегративна функція столиці полягає у її здатності фіксувати і втілювати в собі аспекти та елементи єдності нації. В ідеалі столиця стає точкою рівноваги між різними силами та інтересами, які присутні в державі. Функція символізації полягає в тому, що столичне місто є уособленням держави.

Водночас, законодавством європейських держав може бути прямо чи опосередковано (через повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади – органів столичної публічної влади) визначено столичні функції.

Так, статтею 8 Закону Республіки Білорусь «Про статус столиці Республіки Білорусь – місто Мінськ» від 12 липня 2000 року № 410-3 [108] передбачено, що основними завданнями Мінського міського виконавчого комітету і Мінської міської Ради депутатів щодо забезпечення здійснення містом Мінськом функцій столиці Республіки Білорусь є створення належних умов у місті Мінську для здійснення діяльності Президента Республіки Білорусь, Національних зборів Республіки Білорусь, Уряду Республіки Білорусь, вищих судових, військових, наукових та інших державних органів і організацій, а також дипломатичних представництв, консульських установ та представництв міжнародних організацій в Республіці Білорусь; створення необхідних умов для організації та проведення загальнодержавних та міжнародних заходів; надання комунальних, транспортних, медичних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам, консульським установам та представництвам міжнародних організацій, розташованим на території столиці Республіки Білорусь тощо.

У Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] (стаття 4) міститься перелік столичних функцій, відповідно до якого органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади у місті Києві забезпечують у межах своїх повноважень, визначених законами України, здійснення містом таких функцій:

1) створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, 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, які розміщені у місті Києві;

4) взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проєктів, 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.

Отже, столичні функції заголом зводяться до забезпечення функціонування вищих органів державної влади, створення належних умов для взаємодії між цими органами та з представниками іноземних держав, а також

вирішення питань розміщення дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій у столиці.

Тобто столиця держави є з-поміж усього іншого ще й інфраструктурою, яка відточується з огляду на виконання містом столичних функцій та призначена для організації ефективної діяльності органів державної влади, для розташування представництв іноземних держав, представництв суб'єктів федерації.

Разом з тим столичні міста швидшими темпами, ніж інші міста держави, акумулюють технологічні, фінансові, людські ресурси, створюючи, таким чином, базу для зростання економіки всієї держави. На думку президента Канадського інституту урбаністики, экс-мера міста Хемільтон Ф. Ейзенбергера, у столицях сконцентровані фінансові послуги, інфраструктура, культурні і освітні установи, які є ключовими чинниками для залучення інвестицій. Крім того, столиці є центрами інновацій в державі [55].

Наслідком зазначеного є те, що столичні міста характеризуються доступністю (транспортною, комунікаційною – як внутрішньою, так і зовнішньою); концентрацією владних ресурсів; диверсифікацією трудового ринку та розподіленням конкуренції; тісними зв'язками між компаніями, дослідницькими і навчальними закладами, владними структурами, постачальниками і ринками; фізичним капіталом (нерухомістю, інфраструктурою); компонентами соціального капіталу (спілки, асоціації, представництва груп, організації тощо) [181, с. 56]; активним соціально-культурним середовищем.

Водночас столичне місто, як і інші міста держави, має власні атрибути, якими є офіційне найменування, символіка та територія. Однак зазначені атрибути столичного міста також мають свої особливості.

У переважній більшості європейських держав саме в конституції міститься норма, якою визначається місто-столиця шляхом зазначення вказівки на його офіційне найменування.

Є лише незначна кількість держав у Європі, конституціями яких не регламентовано місто, що є столицею. До їх числа можемо віднести конституції Естонії, Фінляндії, Норвегії, Франції, Данії, Португалії. Однак ця прогалина у відповідних конституціях компенсується тим, що вказівка на столичне місто міститься в інших законодавчих актах відповідної європейської держави.

Символіка міста – це встановлені конституцією або спеціальним законом або визнані за традицією предмети, зображення, поетико-музичні твори, словесні формулювання тощо, які зазвичай мають історичне походження, відображають особливості розвитку і сучасного стану конкретного соціуму, слугують різним цілям у діяльності державних органів і посадових осіб, в умовній формі засвідчують саму столицю [70, с. 89].

Відповідна символіка покликана закарбувати місію столиці та її особливе значення в суспільстві та державі. При цьому для більшості столиць європейських держав найбільш давньою та вживаною є така символіка як герб і прапор міста.

Нерідко на прапорі міста, полотнище якого пофарбовано в певний локальний колір (що досить часто має національне значення), у центральній частині розміщено зображення офіційного міського герба (або його елементів), тобто малюнок герба і зображення на прапорі частково або повністю співпадають.

У переважній більшості випадків деякі елементи прапора чи герба столиці скопійовані із зображення офіційних державних символів. Найчастіше це трапляється з основними елементами герба чи прапора, якими, як правило, вважаються центральні фігури (в основному це стосується зображень національних тварин, рослин чи емблем).

Прапор міста Афіни є полотнищем прямокутної форми, що складається з дев'яти рівновеликих горизонтально розташованих смуг синього і білого кольорів. У верхньому лівому куті зображено традиційний для Греції квадрат синього кольору – кантон, у центрі якого зображено прямий рівносторонній хрест білого кольору. Синій колір прапора уособлює чисте небо, свободу і

незалежність, білий – символізує чистоту і шляхетність помислів, а також готовність народу відстоювати суверенітет своєї держави. Білий хрест означає звільнення держави від влади Туреччини, а також грецьку християнську віру (такий же хрест зображено на державному гербі). Гербом міста Афіни є щит круглої форми темносинього кольору, що містить зображення хреста та повернуту в профіль голову богині-войовниці Афіни. Також на гербі міста зображено гілки лаврового дерева, що є символом перемоги та національною рослиною Греції.

Прапор столичного міста Парижа є квадратним полотнищем, розділеним навпіл по вертикалі традиційними кольорами – синім і червоним, обидва з яких також присутні на гербі столиці. Синій колір ототожнюється зі святим Мартіном Турським, який вважається покровителем Парижа, червоний – уособлює святого Діонісія, а також символізує вогонь домашніх вогнищ і полум'я французьких сердець [187]. Кольори прапора Франції походять від прапора Парижа і Королівського прапора, що мав біле забарвлення. Прапор Франції у нинішньому вигляді з'явився під час Великої Французької Революції як символ єдності короля і Парижа.

Прапор Бухареста є прямокутним полотнищем, що складається з трьох рівновеликих вертикально розміщених смуг синього, жовтого та червоного кольорів. Вони є кольорами і державного прапора Румунії та уособлюють таке: червоний колір означає хоробрість і кров патріотів, жовтий – благополуччя і владу, синій – свободу та справедливість. Водночас одним із елементів герба міста Бухарест є девізна стрічка, яка складається з трьох горизонтальних смуг червоного, жовтого та синього кольорів.

Герб Тірани (Тірана – місто, яке останнім серед європейських столиць отримала свій власний герб. Ця подія сталася у 2001 році) є геральдичним щитом нетрадиційної французької форми, вертикально розділеним на дві рівні частини, права з яких забарвлена червоним, ліва – лазурним кольорами. На червоному полі розміщено зображення срібної (білої) вежі з годинником – відомої пам'ятки архітектури міста, зведеної у XIX столітті. На лазурному полі

зображено стилізовану фігуру срібного вовка, який стоїть на задніх лапах і тримає в передній лапі золоту лілію. Зображення вовка перетинає червона перев'язь із двома срібними восьмикінцевими зірками. Вовк символізує сувору, але мудру та справедливую владу, яка піклується про свій народ. Французька лілія слугує нагадуванням про підпорядкування частини албанських земель сицилійським королям, що мало місце до середини XIV століття. Герб міста Тірана увінчаний трипроменевою короною з вежами срібного кольору, що символізує столичний статус міста.

Герб міста Києва являє собою геральдичний щит, на синьому полі якого зображено Архангела Михаїла у срібному вбранні, підперезаному золотим поясом, у пурпуровому плащі та із золотим ореолом над головою. У правій руці він тримає вогняний золотий меч-промінь, а в лівій – овальний срібний щит із грецьким хрестом (головний символ християнської віри). Зображення розміщено на синьому фоні геральдичного щита, що означає свободу, справедливість і віру. Архангел Михаїл відноситься до одного із старовинних образів, що зображалися на княжих печатках. Прапор міста Києва – це оздоблене золотою смугою з бахромою блакитне полотнище із зображенням у центрі постаті Архангела Михаїла.

Разом з тим до символів може відноситися також і гімн столичного міста. Зокрема, рішенням Київської міської ради від 13 листопада 2014 року № 371/371 [132] затверджено гімн територіальної громади міста Києва, яким є твір «Як тебе не любити, Києве мій» на вірш Дмитра Луценка і музику Ігоря Шамо.

Таким чином, сьогодні офіційним символам столиць держав надається особливо велике значення. Всі деталі, елементи, фігури і кольори ретельним чином підбираються та komponуються. Герб столиці повинен відрізнятися від герба будь-якого іншого міста в державі, він має підкреслювати її особливий статус. Саме тому в переважній більшості випадків герби столиць мають ту ж форму і компоненти, що й державні герби. Те ж саме стосується кольорів полотнища прапора столичного міста та можливих зображень на ньому. Хоча

іноді колір (або поєднання кольорів) герба чи прапора столиці може мати власне трактування, що відрізняється від офіційного, незалежно від того, чи співпадає він з кольором державного символу.

Територія столичного міста визначається міською межею (кордоном), у межах якої здійснюються міське управління та самоврядування. До складу території міста відповідно до законодавства можуть бути передані також інші території (землі). Так, відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 5 березня 1982 року № 3185-X «Про зміну меж міста Києва і Київської області» [110] у межі міста Києва було включено частину села Троєщина Броварського району Київської області разом з прилеглими землями загальною площею 624,3 гектара. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 26 серпня 1988 року № 6486-XI «Про розширення меж міста Києва» [107] у межі міста Києва було включено села Жуляни Києво-Святошинського, Троєщина Броварського та селище міського типу Бортничі Бориспільського районів Київської області разом з прилеглими землями загальною площею 3440 гектарів, які за генеральним планом розвитку міста передбачається використати під житлове та промислове будівництво. Також 2 жовтня 1989 року Президія Верховної Ради Української РСР Указом № 8199-XI [106] включила селище міського типу Осокорки Харківського району міста Києва в межі міста. Крім того, Київська міська рада рішеннями від 1 березня 2001 року № 195/1172 [137] і № 196/1173 [138], від 6 вересня 2001 року № 4/1438 [139] звернулася до Верховної Ради України з поданням щодо включення відповідно міста Вишгорода Вишгородського району Київської області, села Новосілки Києво-Святошинського району Київської області, міста Вишневе Києво-Святошинського району Київської області в межі міста Києва. Однак рішення Верховної Ради України з цих питань не було прийнято. Станом на сьогодні межі міста Києва залишаються фактично незмінними.

З метою ефективного управління та оптимальної організації виконання рішень, пов'язаних із задоволенням соціально-культурних і побутових потреб громадян, охороною правопорядку і дотриманням законності територія столиці

може ділитися на райони (як це і відбувається у більшості європейських столиць, за винятком столиць маленьких держав).

Так, столиця Угорщини місто Будапешт налічує 23 міські райони, у місті Берліні – 12 районів, місто Лондон включає 33 райони, прирівняні відповідно до британської системи устрою за статусом до графства, а місто Мадрид має 21 адміністративний район.

Відповідно до рішення Київської міської ради від 30 січня 2001 року № 162/1139 «Про адміністративно-територіальний устрій м. Києва» [130] з метою підвищення ефективності управління містом та зменшення витрат на його здійснення у місті Києві утворено 10 районів.

Поділ столичних міст на райони хоч і має беззаперечні переваги практичного характеру, однак це неминуче породжує проблему координації дій різних місцевих органів (наприклад, у сфері міського транспорту). В даному випадку виникає також проблема підтримки певної фінансової рівності районів, адже вони можуть мати неоднакові джерела самофінансування.

Водночас, на території столичного міста можуть також функціонувати різні зони. Прикладом є місто Мінськ, на території якого з метою створення рівних умов для розвитку вільних економічних зон, компактного розміщення їх резидентів, залучення інвестицій, утворення нових робочих місць, впровадження високих технологій, нарощування експортного потенціалу створено «вільну економічну зону «Мінськ».

Досить часто практика іноземних держав передбачає виділення столичних міст у самостійні адміністративні одиниці з особливим режимом управління, а в більшості федеративних держав столиця виділяється в окремі столичні округи територій своїх адміністративно-політичних центрів.

На території таких округів діють особливі правові режими функціонування органів місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до спеціального закону про Будапешт столиця Угорщини прирівнюється до угорського департаменту (megyei). Закон передбачає, що на рівні міста і районів міста є представницькі органи та створені ними виконавчі органи.

Обидва рівні є рівноправними відповідно до конституції, і жоден із них не підпорядковується іншому, що стимулює подальше співробітництво між ними [84, с. 32].

Берлін є федеральною землею Федеративної Республіки Німеччина. Міська рада є регіональним парламентом і відповідальною за питання міського значення. Проте Сенат (уряд) визначає принципи та керівні вказівки, які є обов'язковими для виконання районами Берліна [84, с. 32].

Лондон є містом-регіоном, у якому адміністрація має обмежені повноваження. Згідно з Актом про місцеве самоврядування 1972 року зміни меж районів міста Лондона визначаються державним секретарем за пропозицією районної комісії місцевого самоврядування. З іншого боку, повноваження вищої влади Великого Лондона сформульовані досить широко, але вони суворо стримують посягання на права районів Лондона (Акт про вищу владу Великого Лондона, 1999 р., розділ 29, частини 30 і 31) [84, с. 32-33].

Париж має статус Французької провінції і поділений на міські райони в єдиній організації. Питання розподілу міста на райони та їх межі визначено законом, але може визначатись і постановою Уряду за попереднім погодженням із міською радою. Повноваження районним радам і мерам делегуються міською радою і мером. Ці повноваження можуть делегуватися на підставі закону (управління місцевою інфраструктурою). Відтак, вони виконують дорадчу функцію щодо міської ради (стаття L. 2511-13 до 20). Округи утворюються міською радою за пропозиціями районних у місті рад, які зобов'язані утворювати окружні ради (стаття L. 2511-10-1) [84, с. 33].

Відень має статус федеральної землі і водночас налічує найбільшу територіальну громаду в державі. Адміністративна система столиці Австрії має подвійну структуру. У Відні існує не лише міський парламент, а й парламент федеральної землі, які разом утворюють Об'єднаний парламент міста і федеральної землі. Депутати у Відні також мають подвійний статус: вони одночасно є депутатами парламенту міста і парламенту федеральної землі.

У Відні мер і голова уряду землі є однією особою, чим пояснюється неможливість проведення прямих його виборів.

Конституцією України [71] визначено лише, що місто Київ має спеціальний статус, який регламентується спеціальним законом, а саме – Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140], де передбачено, що Київський міський голова не лише є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування, а й на нього поширюється Закон України «Про державну службу».

Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) [148] Київську міську державну адміністрацію може очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України. І водночас Київський міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування.

Таким чином, особа, будучи обрана на посаду міського голови, додатково призначається окремим Указом Президента України на посаду голови Київської міської державної адміністрації.

Також слід звернути увагу на той факт, що в багатьох розвинених країнах світу формується нова тенденція до метрополізації, яка полягає в утворенні певних територій (регіонів) з високою концентрацією населення, економічних і соціально-культурних чинників, вплив яких поширюється на кілька різних адміністративно-територіальних одиниць. Причому серед них домінують столичні міста, де зосереджуються головні політичні, адміністративно-управлінські структури, концентрується інтелектуально-духовний потенціал країни. Навколо таких міст з'являються своєрідні комплекси населених пунктів, що пов'язані між собою різними функціями та мають тенденцію до інтеграції і

позначаються терміном «агломерація» (тобто тяжіють до згуртування, приєднання), яка є системою тісно взаємопов'язаних населених пунктів, кожен із яких, однак, зберігає власне адміністративно-правовий статус і має своє місцеве самоврядування.

Прикладом може слугувати Рендстед, який утворюють десять урбанізованих районів Нідерландів (Роттердам, Амстердам, Гаага) і на території якого (1/12 території держави) проживає 1/3 населення країни.

Столиця Федеративної Республіки Німеччина, місто Берлін, уособлює класичний приклад злиття ряду раніше самостійних населених пунктів в одну міську агломерацію. До 2000 року у Берліні існувало 23 міських округи. У ході останньої адміністративної реформи в 2001 році кількість округів зменшилася до 12 [101].

Також можна виділити Московську агломерацію, яка характеризується скупченням міських та сільських населених пунктів навколо одного великого міста-ядра – Москви. Московська агломерація займає територію в радіусі 70 км від меж міста і включає шістнадцять адміністративних районів. Площа Московської агломерації становить 13,6 тис. кв. км., у тому числі Москви – 1,1 тис. кв. км (8%) [116, с. 8-9].

Також вартим уваги є питання класифікації столичних міст європейських держав. Так, за кількістю населення¹ можна виокремити великі, середні, невеликі і малі столичні міста.

Великі столиці (мегаполіси) – міста з населенням більше 2-5 млн. осіб [12, с. 3]. Під даний критерій підпадають Лондон (8,17 млн. осіб), Берлін (3,3 млн. осіб), Рим (2,6 млн. осіб), Мадрид (3,2 млн. осіб), Київ (2,8 млн. осіб), Москва (11,9 млн. осіб).

Середні столиці – міста з населенням від 500 тис. до 2 млн. осіб. Такими столицями є Копенгаген (562 тис. осіб), Варшава (1,7 млн. осіб), Відень (1,7 млн. осіб), Афіни (664 тис. осіб), Лісабон (530 тис. осіб), Мінськ

¹ За даними ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3A240>

(1,8 млн. осіб), Софія (1,2 млн. осіб), Прага (1,2 млн. осіб), Гельсінкі (599 тис. осіб), Будапешт (1,7 млн. осіб), Рига (643 тис. осіб), Вільнюс (535 тис. осіб), Амстердам (779 тис. осіб), Бухарест (1,9 млн. осіб).

Невеликі столиці – міста з населенням від 100 тис. до 500 тис. осіб. До таких столичних міст можна віднести Братиславу (414 тис. осіб), Люблян (272 тис. осіб), Тірану (418 тис. осіб), Таллінн (407 тис. осіб), Рейкявік (119 тис. осіб), Люксембург (103 тис. осіб), Осло (618 тис. осіб).

Малі столиці – міста з населенням до 100 тис. осіб. Такими містами є Андорра-Ла-Велья (22 тис. осіб), Валетта (5,7 тис. осіб), Сан-Марино (4,4 тис. осіб), Вадуц (5,2 тис. осіб).

Водночас С. Тархов пропонує класифікацію столиць залежно від їх розмірів, беручи до уваги величину території та загальну кількість населення держави:

1) столиці, в яких проживає все населення держави (столиці-держави). До таких столиць європейських держав можна з упевненістю віднести Ватикан;

2) столиці, в яких проживає від 35 до 99 відсотків населення держави (Валетта, Рейкявік, Копенгаген, Рига);

3) столиці, в яких проживає від 23 до 35 відсотків населення держави (Афіни, Таллінн, Лісабон, Гельсінкі, Дублін, Відень);

4) столиці, в яких проживає від 14 до 23 відсотків населення держави (Лондон, Париж, Брюссель, Белград, Стокгольм, Прага, Осло).

5) столиці, населення яких відносно пропорційне населенню держави (у таких столичних містах проживає від 7 до 14 відсотків населення держави) (Мадрид, Амстердам, Бухарест, Москва, Братислава, Тірана);

6) столиці, які володіють слабким впливом або впливають нерівномірно на різні частини державної території (в них проживає менше 7% населення держави) (Київ, Рим, Варшава, Берлін, Берн) [178].

Італійський дослідник У. Еко розмежовує столиці за рівнем контролю, виділяючи жорсткі та м'які столичні міста. Жорсткі столиці (Еко називає їх

столицями по моделі «Людовика XIV») характерні для більш великих централізованих держав, вони домінують у переважній кількості сфер життя і часто є громіздкими містами, що поєднують у собі багато функцій. М'які столиці більше характерні для невеликих поліцентричних міст Європи, таких як Брюссель та Берн [151, с. 35].

За характером географічного положення столичне місто може займати центральне або периферійне (як варіант – приморське) положення. Географічне положення столиці відтворює сукупність важливих для її функціонування просторових відносин з іншими суспільно-географічними об'єктами на території держави та з навколишнім світом. Воно визначає місце столичного міста в ієрархії адміністративно-територіального поділу держави, його роль у географічному поділі праці та характер і геопросторовий каркас суспільно-географічних зв'язків у державі й регіоні.

Центральне положення характерне для столиць, які знаходяться в зонах перетину природних або економіко-географічних комунікацій. Крім Києва, подібна ситуація характерна для Будапешта, Праги, Варшави, Белграда, Риги, Москви; розташування, близьке до географічного центру країни, мають Варшава, Мінськ, Мадрид.

Периферійне положення столиці може бути пов'язане із зміною конфігурації державної території протягом історичного розвитку або з орієнтацією столичного міста на забезпечення міжнародних зв'язків держави. Як приклад, такими містами можна вважати Відень, Братиславу, Скоп'є [247].

За географічно-функціональним критерієм столичні міста європейських держав можна поділити на:

1) *міста, які входять до центрального Європейського столичного регіону* (Лондон, Париж, Люксембург, Брюссель, Амстердам), який характеризується щільним скупченням міст в одну мережу, що функціонує через повітря, високошвидкісні поїзди та налагоджені телекомунікаційні канали;

2) *регіональні столиці, так звані «ворота на Захід»*, що включають у себе периферійні столиці, кожна з яких хоч і відіграє домінуючу роль, проте є менш

густонаселеною (Дублін, Копенгаген, Стокгольм, Гельсінкі, Берлін, Відень, Рим, Мадрид та Лісабон, а також столичні міста східного європейського напрямку: Любляна, Будапешт, Прага, Варшава, Таллінн, Київ).

Разом з тим виникає конкуренція між столичними містами вищого порядку, які намагаються контролювати такий широкий європейський простір, та містами, які є найближчими по порядку, які контролюють цей простір, як-то: Копенгаген проти Стокгольма та Гельсінкі, Берлін проти Відня, Мадрид проти Лісабона [247].

П. Холл, віце-президент університету глобального урбанізованого розвитку, професор університету планування й урбаністики, окреслюючи географічні взаємовідносини між європейськими столицями, дає таку класифікацію столиць європейських держав:

1) центральні столиці з високим рівнем сервісу (надання послуг/обслуговування): Лондон, Париж, Амстердам, Брюссель, Люксембург. Ці міста мають досить високий рівень доступності до різноманітного транспорту в європейському співтоваристві;

2) субконтинентальні столиці: виступають як центри, які надають послуги високого рівня більшим частинам Європи (Мадрид, Рим, Афіни, Відень, Берлін, Копенгаген, Прага, Варшава, Будапешт). Зазвичай вони є головними повітряними коридорами для літаків і в переважній більшості центрами регіонального високошвидкісного залізничного сполучення, які ще не достатньо з'єднані із системою транспортного сполучення центральних столиць з високим рівнем сервісу;

3) менші столиці та провінційні столиці: менші еквіваленти порівняно з попередніми групами, що володіють не такою значною кількістю території в показниках щодо кількості населення та економічної продукції: Дублін, Лісабон, Гельсінкі, Стокгольм, Братислава, Любляна, Софія [247].

Також становить інтерес класифікація міст за рівнем світового значення, а саме: альфа, бета, гамма та дельта міста.

Альфа-міста (глобальні континентальні «столиці») – це комунікаційно-сервісні центри світового значення із ареалом «обслуговування» до 20 млн. осіб, зокрема мультимодельні транспортні вузли, комунікаційно-комерційно-сервісні центри глобального впливу, наприклад, Лондон, Париж.

До *бета*-міст віднесено міста-шлюзи (субконтинентальні столиці), ареал обслуговування яких становить від 10 до 20 млн. населення. Це вузли повітряного сполучення, комерційні та сервісні центри субконтинентального значення, наприклад, міста Брюссель, Мадрид, Москва.

Міста групи *гамма* є периферійними (регіональними столицями), під ареал обслуговування яких підпадають від 5 млн. населення прилеглих територій. Вони є регіональними центрами комунікацій, сервісу та комерції. Серед таких міст – Амстердам, Прага, Рим, Стокгольм, Варшава, Берлін, Будапешт, Копенгаген.

Останню групу становлять *дельта*-міста – міста з незначним ареалом обслуговування. Це типові адміністративні центри, постійною тенденцією в яких є підвищення значення, ролі та впливовості у масштабах регіону. За цією тенденцією дельта-міста поділяють на три підгрупи:

а) із яскраво вираженою тенденцією: Дублін, Гельсінкі, Люксембург, Відень;

б) із середньо вираженою тенденцією: Афіни, Братислава, Бухарест, Київ, Лісабон, Осло та ін.

в) із мінімально вираженою тенденцією: Афіни [247].

Отже, однією з найважливіших ознак, що вирізняє кожну державу з-поміж інших, є її столиця, оскільки кожна європейська держава наділила лише одне із своїх міст таким статусом на законодавчому рівні.

Столичні міста мають свої закономірності розвитку та функціонування, а їх місцезнаходження у визначеному географічному середовищі було продиктоване вимогами тих функцій, для виконання яких вони і виникли. Термін «столиця» має давнє походження та означає у слов'янських мовах місто,

де перебуває «стол (престол)» правителя (князя, царя, володаря тощо). У давньоруській традиції усталеним для позначення столиці був термін «стольний град», який застосовувався для визначення тогочасного статусу великих міст ранньофеодальної доби, зокрема й міста Києва, в яких зосереджувалася світська і духовна влада. Натомість в англійській мові для позначення столиці використовуються терміни «capital», «capital city», які є похідними від латинського слова «голова».

З наведених визначень поняття «столичне місто» випливає, що є фактори, які вирізняють столицю з-поміж інших міст держави та визначають особливості закріплення її конституційно-правового статусу. Серед таких факторів незаперечним є той, що столичне місто відіграє роль одного із символів держави. Через свої масштаби держава не може сприйматися наочно-почуттєво, з огляду на що столичні міста є репрезентантами держав в очах громадян і світової спільноти.

Крім того, в переважній більшості європейських держав столичне місто є адміністративним центром держави, тобто містом, де розташовуються вищі та центральні органи державної влади.

Як виняток можна навести, зокрема, Королівство Нідерланди, де офіційною столицею є місто Амстердам, якому передесім відводиться роль ділового, фінансового і культурного центру, а фактично столицею держави, її адміністративним центром є місто Гаага, де знаходиться резиденція королівського двору, парламент та уряд.

У столичних містах також розміщуються дипломатичні представництва іноземних держав, у деяких випадках – світових і регіональних міжнародних організацій.

Водночас, особливість столичного міста полягає в тому, що на нього покладаються додаткові функції поряд з тими, які покладаються на інші міста в державі та які реалізуються через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, позаяк виходять за межі питань місцевого значення.

Столичне місто також є основним економічним, політичним, духовним, культурним та освітнім центром держави.

Столичні міста європейських держав можна класифікувати за різними критеріями. Так, за характером географічного положення столичне місто може займати центральне або периферійне положення. За географічно-функціональним критерієм столичні міста можна поділити на міста, які входять до центрального європейського столичного регіону (Лондон, Париж, Люксембург, Брюссель, Амстердам), та регіональні столиці (Дублін, Копенгаген, Стокгольм, Гельсінкі, Берлін, Відень, Рим, Мадрид і Лісабон), а також столичні міста східного європейського напрямку: Любляна, Будапешт, Прага, Варшава, Таллінн, Київ. За рівнем світового значення можна виокремити альфа-міста (Лондон, Париж), бета-міста (Брюссель, Мадрид, Москва), гамма-міста (Амстердам, Прага, Рим, Стокгольм, Варшава, Берлін, Будапешт, Копенгаген) та дельта-міста (Дублін, Гельсінкі, Люксембург, Відень, Афіни, Братислава, Бухарест, Київ, Лісабон, Осло).

Враховуючи те, що столиця є містом, яке законодавчим шляхом наділене спеціальним статусом, важливим є висвітлення питання конституційно-правової регламентації столичного міста.

1.3. Конституційно-правова регламентація статусу столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз

Столичне місто відіграє особливу роль у кожній державі, оскільки є, з одного боку символом держави, а з другого, чи не найактивнішим учасником суспільно-політичного життя. Адже, будучи містом, яке в переважній більшості випадків є одним з найбільших у державі, столиця одночасно є територією, на якій акумулюється основний потенціал держави, і це свідчить про те, що столиця є одним з основних інвестиційних, економічних, політичних, духовних, культурних та освітніх центрів держави.

У внутрішній політиці держав важливу роль відіграють міста, які віддзеркалюють соціальні, економічні, політичні процеси, що відбуваються в суспільстві. Світовим співтовариством, у тому числі на європейському рівні, приділяється велика увага правовому забезпеченню статусу міста, міської демократії, організації влади на локальному (міському) рівні [59, с. 46].

Столиця виконує різноманітні специфічні функції по відношенню до інших адміністративно-територіальних одиниць. Органи державної влади переважно розташовуються на території міста, яке наділене статусом столиці, тому неминучим є не лише процес врегулювання відносин з центральними органами влади, а й взаємодія на горизонтальному рівні, тобто налагодження відносин з навколишнім регіоном і його місцевими органами влади, а також співробітництво із соціально-економічними районами столиці. Та пропри це не слід забувати про необхідність збалансування інтересів політичних та адміністративних управлінь з метою запобігання конфліктним ситуаціям, оскільки усі процеси у столиці проходять через призму забезпечення місцевої демократії та здійснення ефективного управління містом [256, с. 51], яке є ареною функціонування територіальної громади та простором, у якому виникають, реалізуються та захищаються різноманітні інтереси [89, с. 140]. Саме це й обумовлює необхідність конституційно-правової регламентації статусу столиці.

О. Александров наголошує на тому, що сучасна конституційно-правова регламентація статусу столиці характеризується трьома основними ознаками:

- 1) визначення міста, яке є столицею;
- 2) характеристика столиці як адміністративно-територіальної одиниці;
- 3) вказівкою на те, яким саме актом регулюється статус столиці [1, с. 157-158].

Водночас одним із питань, вирішення якого створює своєрідну методологічну основу для законодавчого врегулювання суспільних відносин, є питання, наскільки норми спеціальних законів та акти локальної

нормотворчості можуть визначати особливості статусу столичного міста нарівні з конституцією [28, с. 209].

Вирішуючи дане питання, слід виходити з того, що конституція в кожній державі є актом вищої юридичної сили, а отже, всі нормативно-правові акти, тобто закони та підзаконні акти, до яких відносяться в тому числі й акти локальної нормотворчості, повинні прийматись на її основі та відповідати їй.

Конституція як розрахований на перспективу акт установчої влади не може і не повинна врегульовувати всі аспекти суспільного і державного життя [28, с. 210]. Конституції регулюють найбільш фундаментальні, стійкі суспільні відносини, що мають довготривалий характер. Конституція закріплює лише головні положення, які, діючи безпосередньо, водночас розкриваються і конкретизуються в інших законодавчих актах. На базі цих положень і на їх розвиток розробляються та вдосконалюються закони і підзаконні акти [37, с. 13-14].

Наявність у конституціях основоположних стійких правових норм створює міцну юридичну базу та надійні гарантії для законів і підзаконних актів. Конституції не сковують поточну законодавчу діяльність, а, навпаки, надають їй широкий простір [37, с. 14].

Акти локальної нормотворчості, наприклад статути, в сучасних умовах є так званим індикатором здатності територіальної громади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб самостійно вирішувати всі питання місцевого значення; є ефективним інструментом реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування [18, с. 312]. Статути «відтворюють та адаптують до місцевих умов численні положення законодавчих актів, впорядковують їх у логічному викладі, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню у населення правильних та досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування» [18, с. 312]. Статут є важливим актом місцевого самоврядування, в якому враховуються історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості життя громади [57, с. 74].

В. Шкабаро наголошує на тому, що саме локальні правові акти, і особливо статут територіальної громади міста, повинні відігравати основну роль у визначенні та реалізації правового статусу кожного міста, оскільки вони відображають особливості здійснення місцевого самоврядування у кожному місті та конкретизують положення конституції і законів [195, с. 14].

З огляду на зазначене можна стверджувати, що конституційно-правова регламентація статусу столиці включає в себе як положення, закріплені в конституціях європейських держав, котрі визначають місто, яке є столицею, та наділяють його відповідним статусом, так і норми законів, які здійснюють конкретизацію та уточнення в регламентації статусу столиці. Враховуючи те, що в нормах актів локальної нормотворчості, а саме статутів, враховуються особливості життя територіальних громад, відображаються особливості здійснення місцевого самоврядування та взаємодії останнього з органами державної влади, до конституційно-правової регламентації слід віднести також норми актів локальної нормотворчості.

Залежно від того, як національним законодавством держав Європи визначається статус столичного міста, конституційно-правову регламентацію статусу столиці можна охарактеризувати таким чином:

1. В конституції держави міститься пряма вказівка на місто, яке є столицею.

Конституція, будучи актом вищої юридичної сили, є міцним фундаментом для законодавства, яке в тому числі присвячене і регламентації статусу столиці. З огляду на це норми конституції мають вихідне та ключове значення для характеристики природи, місця і ролі столичного міста.

У переважній більшості європейських держав конституція містить окрему норму, яка наділяє те чи інше європейське місто статусом столиці. Так, частиною шостою статті 14 Конституції Албанії [212] визначено, що столицею республіки Албанія є місто Тірана. В частині третій статті 2 Конституції Князівства Андорри [291] міститься норма про те, що столицею держави є місто Андорра-Ла-Велья. У статті 109 Конституції Великого Герцогства

Люксембург [214] зазначено, що місто Люксембург є столицею Великого Герцогства. Схожі норми містяться також у конституціях інших європейських держав, а саме: стаття 5 Федерального конституційного закону Австрії [242], стаття 20 Конституції Республіки Білорусь [75], стаття 194 Конституції Бельгії [282], стаття 9 Конституції Республіки Сербія [230], частина перша статті 22 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина [207], стаття 5 Конституції Королівства Іспанії [298], частина перша статті 10 Конституції Словацької Республіки [231], частина друга статті 12 Конституції Королівства Ліхтенштейн [223], частина перша статті F Конституції Угорщини [296], стаття 29 Конституції Польської Республіки [287] тощо.

Разом з тим не завжди конкретною нормою може регламентуватись конституційно-правовий статус столиці. Тобто деякими конституціями опосередковано визначено, яке саме місто є столицею. Так, статтею 32 Конституції Королівства Нідерланди [290] передбачено, що король дає присягу та вступає на престол у столиці, місті Амстердамі. У статті 15 Конституції Республіки Латвія [293] зазначено, що Сейм засідає в Ризі; частиною одинадцятою статті 12 та частиною першою статті 15 Конституції Ірландії [213] передбачено, що офіційна резиденція президента і місце проведення засідань обох палат парламенту повинні бути в місті Дублін або біля нього; статтями 12, 13 Конституції Ісландії [227] визначено, що місцезнаходженням резиденції президента та уряду є місто Рейк'явік чи його околиці.

Деякими конституціями акцентовано увагу на історичному аспекті. Зокрема, стаття 17 Конституції Литовської Республіки [294] проголошує, що столицею Литовської Республіки є місто Вільнюс, багатовікова столиця Литви. Конституція ж Чорногорії [286] розрізняє адміністративну та історичну столиці держави (стаття 5 Конституції).

Також конституцією може даватися характеристика столиці з точки зору адміністративно-територіальної одиниці. Для прикладу: статтею 14 Конституції Румунії [219] зазначено, що столицею Румунії є муніципалітет Бухарест. Статтею 70 Конституції Російської Федерації [76] визначено, що столицею

Російської Федерації є місто Москва, і водночас у частині першій статті 65 цієї Конституції зазначено, що Москва є містом федерального значення. Конституцією Австрії [242] місто Відень прирівняно до статусу землі.

Поряд з цим є держави, конституціями яких не регламентовано місто, що є столицею. До їх числа можна віднести конституції Естонії, Фінляндії, Норвегії, Франції, Данії, Португалії.

Що ж до України, то статтею 20 Конституції України [71] визначено, що столицею України є місто Київ.

2. Статус столичного міста регламентується спеціальним законом.

Необхідність прийняття спеціального закону досить часто може бути передбачена в конституції тієї чи іншої держави, як, це, наприклад, зроблено в конституціях таких європейських держав як Білорусь, Сербія, Словацька Республіка, Хорватія, Італія, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччина.

Так, на виконання частини другої статті 20 Конституції Республіки Білорусь [75], якою передбачено, що статус міста Мінська визначається законом, прийнято Закон Республіки Білорусь «Про статус столиці Республіки Білорусь – міста Мінська» від 12 липня 2000 року № 410-З [108], що визначає статус столиці Республіки Білорусь – міста Мінська, а також встановлює особливості місцевого управління та самоврядування у столиці Республіки Білорусь з метою поєднання інтересів населення столиці Республіки Білорусь і загальнодержавних інтересів Республіки Білорусь. Відповідно до зазначеного закону столиця Республіки Білорусь – це місто, що відноситься до особливої категорії населених пунктів Республіки Білорусь, є адміністративно-територіальною одиницею Республіки Білорусь, адміністративно-політичним, економічним і культурним центром держави.

Водночас, можливим є прийняття законодавчих актів, які регламентують статус столичного міста, без прямої вказівки на це в конституції держави. Відповідні нормативні акти прийняті у таких європейських державах як Іспанія

(хоча закон і носить назву «Статут Мадрида»), Польща, Словенія, Молдова, Чеська Республіка.

Разом з тим спеціальні законодавчі акти досить часто визначають питання столиці як складової частини держави – адміністративно-територіальної одиниці, як, наприклад, Закон «Про столичне місто Прага» від 13 серпня 2000 року № 131/2000 [260] регламентує статус міста Праги як столиці Чеської Республіки, як регіону та як муніципалітету.

Конституція Берліна, [283] «вирішуючи питання захисту прав та свобод кожної людини, задля існування демократичного порядку в суспільстві та економіці і з метою служіння духу соціального прогресу та світу», встановлює, що Берлін поєднує в собі статус землі Федеративної Республіки Німеччина та міста.

З метою врегулювання питань статусу, юрисдикції та організації столичного міста Загреб 17 листопада 2008 року прийнято Закон «Про місто Загреб» [309], яким визначається, що місто Загреб наділене статусом округу.

Статус міста Києва одночасно з положеннями Конституції України регламентується також нормами спеціального закону, який прийнято на виконання статті 133 Конституції України. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, а також особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті. Відповідно до статті 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] місто Київ як столиця України є:

- 1) політичним та адміністративним центром держави;
- 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади;
- 3) духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;
- 4) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні.

3. Питання статусу столиці регулюються окремими розділами, частинами чи статтями законодавства про місцеве управління.

Одночасно із законом, який регламентує статус столиці, особливості функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування на території столиці можуть регламентуватися законодавчими актами з питань здійснення місцевого управління. Прикладом може бути місто Дублін, де діє також закон про місцеве управління [253].

Однак є столичні міста, регламентація статусу яких здійснюється лише окремими розділами, частинами або статтями законодавства про місцеве управління, з огляду на те, що спеціальний закон прийнятий не був. Наявність такої ситуації – це, так би мовити, виняток із загального правила. Прикладом може слугувати закон Румунії про місцеве управління [257], глава 5 якого визначає адміністративно-територіальний устрій міста Бухарест, а також особливості здійснення місцевого управління.

У місті Києві питання організації, функціонування та взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування регламентуються законами України «Про місцеві державні адміністрації» [135] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [136], з урахуванням особливостей, визначених у Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140].

4. Статус столиці визначається актом локальної нормотворчості, який дає змогу конкретизувати загальні конституційні і законодавчі положення стосовно окремих територіальних громад з урахуванням місцевих традицій і особливостей та ліквідувати численні прогалини в сучасній правовій регламентації.

При цьому статут територіальної громади має статус:

- місцевого нормативно-правового акту, яким територіальна громада визнає себе суб'єктом права і визначає свій правовий статус;
- місцевого нормативно-правового акта вищої юридичної сили;
- угоди між територіальною громадою та органами самоврядування громади, оскільки він визначає правила і процедури взаємодії громадян з

органами самоврядування територіальної громади, права і обов'язки членів громади та органів самоврядування громади;

– акта державного визнання територіальної громади як особливої юридичної особи [57, с. 76].

Існує два методи розробки і прийняття статуту міста. Перший метод полягає в тому, що рада міста розробляє проект статуту і громадяни-виборці голосують за його прийняття. Другий метод є більш поширеним у європейській практиці. Спеціальна група (iDoard) обраних авторитетних громадян готує проект статуту, який приймається радою міста. Остання стадія – схвалення його відповідним законодавчим органом. Зміни та доповнення (поправки) після ратифікації законодавчим органом вносяться після схвалення громадянами міста [177, с. 219-220].

Разом з тим на основі аналізу світового досвіду можна виділити кілька моделей статутів. Перша модель – це коли статут носить характер аналога конституції, тобто фіксує лише загальні підходи, загальні принципи, а багато в чому відсилає на нормативне регулювання через рішення сесій місцевих рад у розвиток статутних норм. Такий статут має верховенство відносно інших актів місцевого самоврядування, які не можуть суперечити статуту.

Друга модель – статут як звід. Усі нормативні акти місцевого самоврядування, умовно кажучи, зводяться у єдиний документ, а вся місцева нормотворчість починається з прийняття статуту та ним же і завершується. Усі акти місцевого самоврядування є змінами до статуту.

Третя модель – це модель кодексу. Це також доволі об'ємний документ, але документ кодифікуючого характеру, у якому систематично викладаються усі рішення, прийняті у системі місцевого самоврядування. Він є цілісним, без суперечностей, що може іноді спостерігатися у зводі, та повністю регулює систему правовідносин у системі місцевого самоврядування.

У четвертому варіанті моделі статуту основна частина документа – статут, який носить характер місцевої конституції, а все інше винесено у

додатки до статуту, що дає змогу зробити його досить гнучким: вносити зміни, доповнення, робити нові додатки тощо [17, с. 82-83].

Як свідчить європейський досвід, досить поширеним явищем у муніципальній практиці багатьох держав є все ж таки прийняття статуту у формі конституції. Так, статтею 15 Федерального конституційного закону Австрії [242] можливість врегулювання питань, не визначених конституцією, надається власній компетенції земель; з огляду на що статус столиці Австрії регламентується Конституцією Відня.

У деяких європейських державах статус столиці також регламентується статутами, як-то: Статут міста Мінська [113], міста Варшави [300], міста Любляни [272], міста Загреба [270], міста Сараєво [299], міста Праги [271], міста Москви [183].

В Україні статут територіальної громади не визначений як необхідний атрибут територіальної громади. Навіть у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [136] лише загальним положенням статті 19 здійснюється посилання на мету прийняття статуту територіальної громади, але не конкретизується при цьому, регламентація яких питань організації і функціонування місцевого самоврядування потребує врахування.

Б. Калиновський зазначає, що статут може регулювати лише «особливості здійснення місцевого самоврядування», тобто регулювати ті питання, що не врегульовані Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». До питань, що можуть бути врегульовані статутом, можна віднести: закріплення територіальних меж, діяльність представницького органу, зокрема, це стосується діяльності депутатів, етапи підготовки до розгляду питань, порядку участі у засіданні громадськості, а також порядку відшкодування депутатами витрат за участь у роботі органів місцевого самоврядування. Статутом також може бути встановлено порядок оприлюднення прийнятих рішень, передбачено особливості проведення місцевих виборів, місцевих референдумів, дорадчих опитувань громадян та принципи реалізації місцевої ініціативи, порядок

припинення повноважень міського голови і міської ради за ініціативою громадян тощо [57, с. 75].

У Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» зазначено, що з метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади міста Києва. З огляду на це та «підключись про зміцнення громадянської злагоди та забезпечення політичної стабільності у місті Києві, виконуючи волю територіальної громади міста Києва щодо забезпечення належного життєвого рівня киян та покращення їх добробуту, керуючись положеннями Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, Конституції України, законів України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеве самоврядування в Україні», Загальної декларації прав людини, Європейської Хартії місцевого самоврядування, Європейської Хартії міст, враховуючи вікові історичні, національно-культурні та соціально-економічні традиції місцевого самоврядування у місті Києві, а також спеціальний статус міста Києва як столиці Української держави», Київська міська рада прийняла рішення від 28 березня 2002 року № 371/1805, яким затвердила Статут територіальної громади міста Києва [174].

Особливість статутів столичних міст полягає в тому, що вони підкреслюють особливий статус столиці та деталізують шляхи реалізації органами столичної публічної влади додаткових повноважень, якими вони наділені у зв'язку з виконанням містом столичних функцій. Так, зокрема, Статутом міста Варшави [300] регулюються питання, пов'язані з наділенням Варшави особливим статусом столиці, а також питання, пов'язані з організацією та взаємодією між собою столичної публічної влади.

Важливим є питання щодо необхідності у прийнятті статуту територіальною громадою в умовах максимальної законодавчої уніфікації моделі місцевого самоврядування в Україні та детальної регламентації питань організації, структури та функціонування органів місцевого самоврядування у

законах України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Враховуючи те, що статут не лише відіграє роль акту, який заповнює прогалини, існуючі в законодавстві, а й сприяє процесу формування територіальної громади та її ідентифікації, відповідь на дане питання є позитивною.

5. Статус столичного міста не розрізняється зі статусом інших адміністративно-територіальних одиниць в державі і регламентується на загальних засадах.

Прикладом може бути Мальта, Монако, Королівство Ліхтенштейн.

Таким чином, одним із основних аспектів конституційно-правової регламентації статусу столичного міста є вказівка на те, яким саме актом регулюється статус столиці. З огляду на це важливим питанням, вирішення якого створює відповідну методологічну основу для законодавчого врегулювання суспільних відносин, є питання, наскільки норми спеціальних законів та акти локальної нормотворчості можуть визначати особливості статусу столичного міста нарівні з конституцією.

На основі проведеного аналізу визначено, що конституційно-правова регламентація статусу столиці включає в себе положення, закріплені в конституціях європейських держав, котрі визначають місто, яке є столицею, та наділяють його відповідним статусом, норми законів, які здійснюють конкретизацію та уточнення в регламентації статусу столиць, а також норми актів локальної нормотворчості, в яких враховуються особливості життя територіальних громад та відображаються особливості здійснення місцевого управління.

Проведений аналіз конституційних актів європейських держав свідчить про відсутність єдиного підходу до конституційно-правової регламентації статусу столичного міста. У переважній більшості випадків статус столичного міста закріплено конституцією, у ряді країн – спеціальним законом. Наприклад, у конституціях таких держав як Албанія, Князівство Андорра, Велике Герцогство Люксембург, Австрія, Білорусь, Бельгія, Сербія, Іспанія тощо міститься пряма вказівка на місто, яке є столицею. Також регламентація статусу

столичного міста здійснюється спеціальним законом, як це відбувається в Білорусі, Сербії, Словацькій Республіці, Хорватії, Італії, Російській Федерації, Федеративній Республіці Німеччина, Польщі, Словенії, Молдові, Чеській Республіці. Аналіз конституційного законодавства Румунії та Ірландії свідчить про те, що питання статусу столиці може регулюватись окремими розділами, частинами чи статтями законодавства про місцеве управління. Крім того, статус столиці визначається актом локальної нормотворчості. Така ситуація спостерігається, зокрема, в Російській Федерації, Австрії, Україні. Разом з тим є такі європейські держави, де статус столичного міста не відрізняється від статусу інших адміністративно-територіальних одиниць у державі і регламентується на загальних засадах. Як приклад можна навести Мальту, Монако, Королівство Ліхтенштейн.

Конституційно-правова регламентація статусу столиці України – міста Києва здійснюється шляхом наявності відповідної норми в Конституції України, а саме: у частині шостій статті 20 йдеться про те, що «столицею України є місто Київ». Частиною другою статті 133 Конституції України передбачено, що місто Київ має спеціальний статус, який визначається законом України. Таким спеціальним законодавчим актом є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». Крім цього, «враховуючи вікові історичні, національно-культурні та соціально-економічні традиції місцевого самоврядування у місті Києві, а також спеціальний статус міста Києва як столиці Української держави», на території міста Києва діє Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 371/1805.

Висновки до розділу I

Звертається увага на те, що термін «столиця» має давнє походження та означає у слов'янських мовах місто, де перебуває «стол (престол)» правителя (князя, царя, володаря тощо). У давньоруській традиції усталеним для позначення столиці був термін «стольний град», який застосовувався для

визначення тогочасного статусу великих міст ранньофеодальної доби, зокрема міста Києва, в яких зосереджувалася світська і духовна влада.

Звертається увага на те, що столичне місто є однією з адміністративно-територіальних одиниць у державі, тобто столиці притаманні ті ж ознаки, що й іншим містам. Водночас, слід виокремити ряд факторів, які визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста.

Вагомим фактором зокрема є те, що столичне місто відіграє роль одного із символів держави. Через свої масштаби держава не може сприйматися наочно-почуттєво, з огляду на що столичні міста є репрезентантами держав в очах громадян і світової спільноти.

Встановлено, що в переважній більшості європейських держав столичне місто є адміністративним центром держави, тобто містом, де розташовуються вищі та центральні органи державної влади. Як виняток можна навести, зокрема, Королівство Нідерланди, де офіційною столицею є місто Амстердам, якому передусім відводиться роль ділового, фінансового і культурного центру, а фактично столицею держави, її адміністративним центром є місто Гаага, де знаходиться резиденція королівського двору, парламент та уряд.

Стверджується, що особливість столичного міста полягає в тому, що на нього покладаються додаткові функції поряд з тими, які покладаються на інші міста в державі і реалізуються через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки виходять за межі питань місцевого значення. Столичне місто також є основним інвестиційним, економічним, політичним, духовним, культурним та освітнім центром держави.

Наведено також класифікацію столичних міст європейських держав за різними критеріями: характером географічного положення; географічно-функціональним критерієм; рівнем світового значення тощо.

На основі аналітичного осмислення наукової літератури запропоновано тезу, що конституційно-правова регламентація статусу столиці включає в себе положення, закріплені в конституціях європейських держав (визначають місто, яке є столицею, та наділяють його відповідним статусом), норми законів

(здійснюють конкретизацію та уточнення в регламентації статусу столиць), а також норми актів локальної нормотворчості (враховують особливості життя територіальних громад та відображають особливості здійснення місцевого управління).

Проведений аналіз конституційних актів європейських держав свідчить про відсутність єдиного підходу до конституційно-правової регламентації статусу столичного міста. У переважній більшості випадків статус столичного міста закріплено конституцією, у ряді країн – спеціальним законом. Крім того, статус столиці може регулюватись окремими розділами, частинами чи статтями законодавства про місцеве управління. Разом з тим існують європейські держави, де статус столичного міста не різниться зі статусом інших адміністративно-територіальних одиниць в державі і регламентується на загальних засадах.

Конституційно-правова регламентація статусу столиці України – міста Києва здійснюється шляхом наявності відповідної норми в Конституції України, а саме: у частині шостій статті 20 йдеться про те, що «столицею України є місто Київ». Частиною другою статті 133 Конституції України передбачено, що місто Київ має спеціальний статус, який визначається законом України. Таким спеціальним законодавчим актом є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». Крім цього, «враховуючи вікові історичні, національно-культурні та соціально-економічні традиції місцевого самоврядування у місті Києві, а також спеціальний статус міста Києва як столиці Української держави», на території міста Києва діє Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 371/1805.

РОЗДІЛ II. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПОНЯТТЯ І ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ ТА СТОЛИЦЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

2.1. Методологія дослідження статусу столиць європейських держав

Методологія наукового дослідження як складова будь-якої науки фактично забезпечує здійснення наукою основної – пізнавальної функції, яка полягає у розкритті закономірностей і тенденцій розвитку духовних та матеріальних явищ і процесів, інших питань, що нею вивчаються [60, с. 158].

Методологія дослідження є не лише результатом наукового пошуку, а й самостійним творчим процесом. «Методологія, – як слушно зазначає А. Селіванов, – не містить у собі готових конкретних рішень і висновків щодо проблем, які досліджуються з метою теоретичного та практичного вирішення. Методологія служить засобом їх одержання в процесі дослідження актуальних суспільних проблем і впровадження результатів дослідження в суспільну практику» [157, с. 473].

Методологія конституційно-правових досліджень є важливим питанням, без належного опрацювання якого неможливо рухатися в напрямку пізнання та дослідження конституційно-правового статусу столичного міста в порівняльному аналізі та ефективного вирішення проблеми щодо безпосередньої науково-теоретичної і практично-прикладної діяльності по його удосконаленню.

Наукове дослідження будь-якого державно-правового явища, особливо що стосується теоретико-правового дослідження такого явища, потребує розробки та обґрунтування комплексу відповідних методологічних підходів і прийомів щодо його дослідження, що має забезпечити, по-перше, комплексність та всебічність наукового дослідження, яке має бути проведено; по-друге, достовірність та повноту одержаних наукових результатів; по-третє,

послідовність та організованість наукового дослідження в цілому.

Методологічна основа дисертаційного дослідження базується на використанні принципу плюралізму при виборі методологічних підходів, методів та прийомів. Адже саме методологічний плюралізм та конкуренція наукових ідей є ознакою того, що при здійсненні дослідження були взяті до уваги погляди різних представників доктрини, які виявляють свободу наукової творчості, а це – найперша запорука успішності й конкурентоздатності. Тільки сама суспільно-правова практика або життя може дати відповідь на запитання, який метод дослідження є найбільш оптимальним [60, с. 163].

Як зазначають С. Гусарев, А. Олійник, О. Слюсаренко методологія теорії держави і права включає в себе три рівні: філософський, загальнонауковий, спеціальнонауковий. Кожен із названих рівнів включає відповідну групу методів [43, с. 21-23]. О. Копиленко залежно від сфери поширення й охоплення досліджувальних явищ, їх характеру і специфіки усі методи поділяє на: а) загальнонаукові чи діалектико-матеріалістичні; б) загальні; в) спеціальні (приватно-наукові). До загальнонаукових методів він відносить діалектичний метод, виділяючи закони і категорії матеріалістичної діалектики. Серед категорій О. Копиленко називає: а) загальні категорії, що характеризують розвиток природи і суспільства: зміст, форму, сутність, явище, причину, наслідки; б) категорії, що відображають специфічні зв'язки у процесі пізнання: матерія та свідомість, емпіричне і теоретичне, абстрактне і конкретне, історичне і логічне тощо. Він виділяє такі методи теорії держави і права: а) загальнонаукові (формально-логічний, соціологічний, системний, структурно-функціональний, конкретно-історичний, статистичний тощо); б) загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, порівняння, абстрагування, аналогія, моделювання); в) приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, техніко-юридичного аналізу, конкретизації, тлумачення тощо) [180, с. 50-56]. П. Рабінович до складу методології включає: 1) філософсько-світоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення

об'єктивних соціальних, у тому числі державно-правових, закономірностей і можливості їх пізнання, здобуття істинних знань щодо них); 2) загальнонаукові методи, тобто такі, які використовуються в усіх або у більшості наук (наприклад, структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури, скажімо, аналіз, синтез тощо.); 3) групові методи, тобто такі, що застосовуються лише у певній групі наук, наприклад, тільки у суспільствознавстві (скажімо, метод конкретно-соціологічного дослідження); 4) спеціальні методи, тобто такі, котрі прийнятні для дослідження предмету лише однієї науки (наприклад, у юриспруденції – це способи тлумачення норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики). Як окрему класифікацію П. Рабінович розглядає дослідницькі методи, розподіляючи їх дещо умовно на емпіричні (способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про факти та явища) і теоретичні (способи пояснення, тлумачення зібраних даних, побудови понять, концепцій, прогнозів тощо) [144, с. 149].

В юридичній літературі справедливо вказується на те, що центральне місце в системі методологічних підходів до вивчення будь-яких юридичних явищ займають філософські та загальнонаукові підходи, що забезпечують загальне світоглядне сприйняття властивостей об'єкта дослідження, забезпечуючи отримання та обґрунтування знань про об'єкт, які мають загальний характер. Слід зазначити, що цей підхід має важливе значення для отримання об'єктивних знань про об'єкт дослідження, оскільки глибоко та всебічно досліджує матерію, що розглядається [95, с. 17].

За широтою охоплення сфери застосування і частково за своїм характером пізнавальна можливість філософських та загально-правових підходів до дослідження зумовлена їх застосуванням у всіх науках без винятку. Методологічний інструментарій вищезазначеного підходу знаходиться у постійному взаємозв'язку і взаємодії, доповнюючи та розвиваючи один одного [95, с. 17-18].

Насамперед слід наголосити на тому, що філософсько-правовою основою дослідження є діалектика. Саме вона, на переконання вчених, «забезпечує вивчення загальних закономірних зв'язків розвитку буття та свідомості» [180, с. 50], виступає в якості філософської (світоглядної) основи теорії права і держави, що являє собою вчення про найбільш загальні закономірні зв'язки [114, с. 23-24].

В якості методологічної основи дослідження доцільно використати положення діалектичного підходу при дослідженні сутності явища столиці, загального і особливого в діяльності органів місцевого самоврядування та органів державного управління, які функціонують на території столичного міста, змісту та форм їх діяльності.

Питання застосування аксіологічного підходу до вивчення державно-правових явищ пов'язується вченими з певними особливостями розвитку вітчизняної юридичної науки, яка має: плюралістичний характер; розгалужену систему методологічних прийомів наукового дослідження державно-правових явищ; відсутність одного конкретного методологічного прийому, який був би істинним та всеохоплюючим; неможливість повною мірою зрозуміти і пояснити сутність державно-правових явищ з позиції якогось одного методологічного підходу і відповідно виразити всю сукупність відомостей про нього в одному визначенні [66, с. 45; 67, с. 32]. В таких умовах виникає потреба вироблення нових підходів до вивчення державно-правових явищ, серед яких називається аксіологічний підхід, який є одним із нових і перспективних напрямів розвитку вітчизняного правознавства як у теоретичному, так і у практично-прикладному значенні [26]. Аксіологія права як специфічна самодостатня наукова методологія дає можливість глибше та співмірно до сучасної правової дійсності вивчити ціннісні аспекти змісту понять і категорій правознавства. Знання про цінності у праві й цінність безпосередньо права використовують для уточнення його сутності і специфічної природи, гуманістичної орієнтації. Без ціннісного підходу неможливо з'ясувати роль конституційно-правового статусу у розвитку європейської державності та

зрозуміти зв'язок між елементами такого статусу. Реалізація аксіологічного підходу сприяє усвідомленню того, що ефективність правових інститутів і правової системи загалом значною мірою залежать від ціннісної орієнтації, на якій вони базуються [26].

Як результат, саме аксіологічний підхід до вивчення сутності столичного міста, а також його конституційно-правового статусу має переорієнтувати наукове дослідження зазначених питань на розуміння самих елементів конституційно-правового статусу як цінностей та тих ціннісних наслідків, які досягаються в результаті їх удосконалення.

Важливе місце посідає також герменевтичний метод, який є необхідним для проведення аналізу змісту доктринальних джерел, у яких сформовано найбільш важливі теоретико-методологічні здобутки представників вітчизняного та зарубіжного правознавства [61, с. 8].

Проте філософські (світоглядні) підходи до вивчення тих або інших явищ правової дійсності забезпечують лише загальний характер дослідження явищ, що мають світоглядну основу. Це у свою чергу потребує відповідної методологічної конкретизації, насамперед шляхом вироблення і застосування системи загальнонаукових підходів до дослідження. Тому саме за допомогою загальнонаукових методів дослідження конституційно-правового статусу столичного міста можливо встановити загальні закономірності зазначеного явища, що є результатом розвитку суспільства, держави і права.

Комплексність та всебічність вивчення конституційно-правового статусу столиці як юридичного загальнотеоретичного і практичного явища, так і світоглядного світосприйняття забезпечують саме загальнонаукові методологічні підходи до дослідження. На думку вчених, загальнонаукова методологія використовується в усіх або переважній більшості наук, оскільки будь-яке наукове відкриття має не лише предметний, а й методологічний зміст, спричиняє критичний перегляд прийнятого досі понятійного апарату, чинників, передумов і підходів до інтерпретації матеріалу, що вивчається. Принципове значення загальнотеоретичної методології, в тому числі і стосовно вивчення

питань конституційно-правового статусу столичного міста, пояснюється вченими тим, що «сучасне науково-теоретичне мислення прагне проникнути у сутність явищ і процесів, що вивчаються. Це можливо за умови цілісного підходу до об'єкта вивчення, розгляду його у виникненні та розвитку...» [44, с. 325].

Одним із центральних загальнонаукових підходів у системі методології наукового дослідження конституційно-правового статусу столиці та виокремлення його елементів є системний підхід, який обумовлений тим, що будь-яке явище являє собою цілісну, впорядковану множину елементів, взаємодія яких породжує нові, не притаманні кожному з них окремо якості. Відповідно до ідей системного підходу в основу вивчення будь-яких предметів та явищ правової дійсності закладається розуміння поняття «система» як певної цілісності, яка становить єдність закономірно розташованих і взаємопов'язаних частин. На думку С. Гусарєва, кожен конкретну науку, діяльність, об'єкт можна розглядати як певну систему, що має множину взаємопов'язаних елементів, компонентів, підсистем, визначені функції, цілі, склад, структуру. До загальних характеристик системи відносять цілісність, структурність, функціональність, взаємозв'язок із зовнішнім середовищем [44, с. 325].

У зв'язку з цим таке явище як конституційно-правовий статус столиці може бути розглянуто як явище, що складається із взаємопов'язаних елементів. Відповідно до системного підходу ключовими характеристиками конституційно-правового статусу столиці як системи, що мають бути враховані у процесі наукового дослідження, є наявність:

- елементів, що становлять конституційно-правовий статус столиці;
- взаємодії між елементами конституційно-правового статусу столиці як системи;
- певного рівня цілісності системи, ознакою якої є те, що система завдяки взаємодії компонентів одержує результат розвитку.

Окремо слід наголосити і на значенні функціонально-правового підходу до вивчення конституційно-правового статусу столиці. Функціональний метод

визначається як один із базових в юриспруденції. Його сутність відображається у виділенні форм взаємодії різноманітних суб'єктів або елементів і визначенні їх місця і значення (функції). Основу функціонального методу становлять три головних положення: 1) функціональна єдність цілого (узгоджене функціонування всіх його частин); 2) універсальний функціоналізм (функціональність відображає корисність усіх соціальних явищ); 3) функціональна необхідність (функціональність визначає потребу у відповідному явищі).

Функціональний метод дає змогу проаналізувати призначення конституційно-правового статусу столиці, його зміст, сприяє глибшому сприйняттю сутності, пошуку шляхів удосконалення і підвищення їх ефективності. [34, с. 19].

Трансформуючи розуміння функціонального підходу на питання вивчення конституційно-правового статусу столиці, слід наголосити на тому, що завдяки цьому підходу є можливість, по-перше, встановити функціональне призначення конституційно-правового статусу столиці в аспекті розвитку та функціонування правової системи; по-друге, з'ясувати специфіку ролі та значення елементів конституційно-правового статусу столиці для розвитку та функціонування держави і правової системи на відповідному етапі їх розвитку; по-третє, встановити та обґрунтувати шляхи вдосконалення конституційно-правового статусу столиці України на основі досвіду європейських держав.

Система спеціально-наукових методів має забезпечити предметне дослідження певних аспектів конституційно-правового статусу столичного міста. В юридичній літературі під спеціально-юридичними методами виокремлюються такі методи, котрі прийнятні для дослідження предмету лише однієї науки (наприклад, у юриспруденції) [115]. За допомогою спеціально-наукових методів дослідження, властивих конкретним галузям наукового знання, можна досягти певного поглиблення пізнання державно-правових явищ, оскільки вони збагачують загальнонаукові методи, конкретизуючи їх [115].

Одним із ключових підходів до вивчення закономірностей конституційно-правового статусу столиці є формально-юридичний, який застосовується для пізнання внутрішньої форми правових явищ і процесів, дає змогу на основі узагальнення та виявлення ознак сформулювати поняття, дефініції та визначення [52, с. 33].

Формально-юридичний підхід до дослідження державно-правових явищ і процесів забезпечує вивчення взаємозв'язку між змістом і формою того правового явища, яке вивчається. Вченими справедливо зазначається, що такий підхід застосовується при аналізі форми прояву відповідного правового явища, зокрема столичного міста та його конституційно-правового статусу, визначенні та юридичному оформленні компетенції органів місцевого управління тощо [34, с. 25]. Формально-юридичний метод застосовується для пізнання внутрішньої форми правових явищ і процесів, дає змогу на основі узагальнення та виявлення ознак формулювати поняття, дефініції, визначення. Він застосовується для з'ясування волі законодавця, вираженої в тексті закону. Особливість цього специфічного для юриспруденції методу полягає в зосередженні уваги на логічному опрацюванні правових норм [52, с. 33].

На нашу думку, використання формально-юридичного підходу є актуальним та необхідним у процесі вивчення конституційно-правового статусу столиці як особливого юридичного феномену, що має як внутрішній зміст, так і зовнішню форму прояву, крім того, має і власне понятійне значення.

Крім вищезазначених методів, у дисертаційному дослідженні з метою аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду конституційно-правової регламентації статусу столичного міста, функціонування столичної публічної влади застосовується порівняльно-правовий метод. Саме за його допомогою видається можливим виявити загальні та специфічні особливості конституційно-правового статусу столичних міст європейських держав, дослідити питання здійснення його конституційно-правової регламентації, проаналізувати функціонування, компетенцію та взаємодію між собою органів місцевого управління.

Структурно-функціональний метод відіграє важливу роль при дослідженні внутрішньої організаційної структури органів державної влади й органів місцевого самоврядування та їх повноважень з метою виявлення відмінних та спільних ознак.

Для систематизації окремих підходів і для визначення основних груп класифікаційних критеріїв конституційно-правової регламентації столичних міст, різновидів столиць, визначення компетенції органів місцевого управління тощо застосовується метод класифікації.

Загальні логічні прийоми (дедукції, індукції, моделювання) використовуються в дисертаційному дослідженні з метою уточнення змісту окремих наукових понять, як-то столичне місто, конституційно-правовий статус столиці.

Визначення внутрішньої будови конституційно-правового статусу столичного міста та з'ясування зв'язків між його елементами здійснюються за допомогою структурного та функціонального методів. У процесі концептуального аналізу функціональне дослідження – це найбільш вдалий шлях розкриття змісту та сутності конституційно-правового статусу столичного міста. Адже, застосовуючи функціональний метод, ми розглядаємо ціле як результат взаємодії системи із середовищем, як властивість відносин між системою і середовищем. Це зауваження дає змогу зрозуміти сутність функціонального підходу в методологічному, філософському сенсі [94, с. 14].

Метод логічного аналізу дає змогу аргументувати наукові висновки, а формально-логічний метод – дослідити порядок організації органів влади та органів місцевого самоврядування залежно від моделі управління.

До того ж висновки і пропозиції, висловлені в дисертаційному дослідженні, ґрунтуються на вимогах формальної логіки щодо визначеності, несуперечливості, послідовності та обґрунтованості суджень і здійснюються в межах загальнотеоретичних конструкцій з використанням понятійного апарату.

І хоча в сучасній юридичній літературі зазначається, що методологічні основи наукового дослідження в юриспруденції перебувають у стані певної

трансформації, що зумовлено рядом факторів, зокрема щодо процесу деідеологізації, трансформації розуміння сутності права та держави, періодом глобалізації та інтеграції в науці тощо, проте саме методологічні основи наукового дослідження в юриспруденції забезпечують цілісність, об'єктивність та всебічність наукового дослідження як такого.

2.2. Поняття та ознаки конституційно-правового статусу столиць європейських держав

З огляду на те, що столичні міста мають вагоме значення у кожній європейській державі та відіграють провідну роль у становленні державності, доцільно розглянути поняття їх конституційно-правового статусу, визначити його ознаки, а також охарактеризувати його елементи.

Перш ніж визначати конституційно-правовий статус столиці, слід зупинитися на співвідношенні таких понять як «статус», «правовий статус», «конституційний статус» та «конституційно-правовий статус», оскільки в науковій літературі у переважній більшості випадків ці поняття змішуються, що призводить до невизначеності та неоднакового застосування термінології.

Основоположним є поняття «статус», яке походить з латинської мови і означає стан, становище [104, с. 381].

Відповідно під статусом суб'єкта права розуміється його правове становище, яке характеризується комплексом (системою) юридичних прав та обов'язків [201, с. 6], [199, с. 626]. Іншими словами, правовий статус є своєрідною жорсткою «зв'язкою» прав та обов'язків, якими володіє суб'єкт права [с. 86].

У Великій юридичній енциклопедії дається більш широке визначення цього поняття, а саме: правовий статус розглядається як правове становище суб'єкта права, що характеризується та визначається його організаційно-правовою формою, статутом, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що витікають із законодавчих та нормативних актів

[16, с. 807]. Схожу точку зору має і вітчизняний дослідник-конституціоналіст П. Шляхтун, який визначає правовий статус як встановлену нормами права сукупність прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів – громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій тощо [14, с. 86].

Взагалі у науковій літературі існуючі точки зору щодо поняття «правовий статус» можна розділити на кілька груп.

Так, ряд дослідників виходить із існування загального, єдиного для всіх правового статусу, на основі якого виникає індивідуальний правовий статус як сукупність прав та обов'язків, незалежно від того, існують вони самотійно чи у правовідносинах. При цьому у правовий статус пропонується включати також суб'єктивні права, що існують поза правовідносинами, які формують правове становище особи [42, с. 134].

Інші ж, і їх переважна більшість, під правовим статусом розуміють становище особи до вступу її в конкретні правовідносини з виключенням з нього суб'єктивних прав, вважаючи, що правовий статус єдиний для всіх.

Крім того, у ряді робіт було висловлено точку зору про правовий статус як про складне, комплексне явище, що включає, поряд з правами та обов'язками, правосуб'єктність (правоздатність), інститут громадянства, законні інтереси, рівноправність і різноманітні гарантії правового статусу [42, с. 135].

Незважаючи на існування різноманітних підходів до розуміння поняття правового статусу, найбільш оптимальним є розуміння правового статусу як сукупності прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів права.

У феномені статусу можна виділити статику (стабільність) правового стану суб'єкта (правовий статус із стабільним правовим станом суб'єкта) та динаміку (мінливість) правового стану суб'єкта – його правове становище (правове положення), яке розглядається як постійно змінювана сукупність прав та обов'язків суб'єкта, обумовлена його вступом у ті чи інші правовідносини [100, с. 68]. Незважаючи на полемічність даного підходу, він відкриває

можливість осмислення феномену статусу як системного явища, яке можна розглянути не лише в межах структурно-функціонального підходу, не як сукупність стійких зв'язків і функціональних елементів, а як комплекс внутрішніх і міжсуб'єктних суперечностей, шляхів їх трансформації і подолання для досягнення гомеостазу системи як у його окремому випадку – системи конституційно-правового статусу, так і в загальному – системи конституційного права і правової системи в цілому [100, с. 68-69].

Водночас в науковій літературі виникла полеміка з приводу того, чи є поняття «правовий статус», «правове становище», а інколи і «правосуб'єктність» тотожними, що у свою чергу призводить до понятійної неоднозначності та перешкоджає формуванню єдиного комплексного визначення категорії «правовий статус».

Л. Воеводін констатує, що поняття «правове становище» та «правовий статус» широко вживалися в законодавстві і юридичній літературі як у минулі роки, так і нині (їх зазвичай застосовують тоді, коли йдеться про характеристику становища того чи іншого суб'єкта правового спілкування), і додає, що поняття «статус», «становище», «стан» та інші подібні їм категорії, які позначають місце суб'єкта правового спілкування, так чи інакше вживаються в усіх конституціях і найчастіше вони розуміються як синоніми. [33, с. 11-12].

В юридичній же літературі поняття «правовий статус» та «правове становище» деякими науковцями розмежовуються. При цьому, під правовим статусом розуміється сукупність нормативно закріплених прав та обов'язків абстрактного суб'єкта, а під правовим становищем – потенційні і реальні права та обов'язки реального суб'єкта. Тобто, перше є завжди незмінним і загальним для всіх суб'єктів, а друге – більш широким, що включає як основні права та обов'язки (статус), так і інші права та обов'язки, які набуває конкретний суб'єкт, вступаючи в різні правовідносини [42, с. 135].

На думку С. Алексєєва [3, с. 142-143], Р. Халфіної [189, с. 123-126], змісту поняття «статус» повною мірою відповідає те стабільне, основоположне начало

у правовому становищі суб'єкта, яке включає в себе правосуб'єктність у поєднанні з іншими загальними (конституційними) правами та обов'язками. Конкретні ж права та обов'язки відображають, скоріш за все, специфіку реального правового становища суб'єкта, пов'язаного з наявністю тих чи інших юридичних фактів, аніж основи загального становища суб'єкта в даній правовій системі.

Тобто правовий статус суб'єкта асоціюється із стабільним правовим становищем суб'єкта, а правове становище розглядається як постійна змінна сукупність прав та обов'язків суб'єкта, що обумовлена його вступом у ті чи інші правовідносини.

А. Якимов звертає увагу на те, що у разі, якщо правовий статус абстрактного суб'єкта характеризується сукупністю нормативно закріплених юридичних прав та обов'язків, то правове становище конкретної персонально індивідуалізованої особи визначається як потенційними, так і реальними обов'язками та правами [201, с. 10]. Саме тому правове становище реальної особи постійно змінюється залежно від наявності тих чи інших юридичних фактів, тоді як статус суб'єкта права є незмінним до того часу, поки не змінюються відповідні правові норми [201, с. 10].

В. Груздєв же приходить до висновку, що поняття «статус» розкривається через поняття «становище», обґрунтовуючи свою точку зору тим, що етимологічно слово «статус» за змістом ідентичне слову «становище». Різниця лише в тому, що слово «статус» походить від латинського «status» - стан, становище, а слово «становище» запозиченням не вважається. Відповідно, статус – це і є становище [42, с. 136].

Водночас А. Якимов зазначає: для того щоб уявити, яким чином той чи інший статус суб'єкта права трансформується в правове становище реальної (персонально визначеної) особи, необхідно проаналізувати сутність ще однієї важливої правової категорії – правосуб'єктність, яка нерозривно пов'язана із правовим статусом [201, с. 9].

Суть правосуб'єктності полягає у тому, що вона визначає ті юридично значимі характеристики, володіння якими робить реальну (персонально індивідуалізовану) особу власником того чи іншого правового становища [201, с. 9].

Правосуб'єктність можна зобразити (уявити) у вигляді своєрідного «буфера» між реальною особою і статусом суб'єкта права. Цей буфер є правовою конструкцією, що відображає склад юридичних фактів, наявність яких дає конкретній особі (чи змушує її) виступити в якості власника відповідного правового становища [201, с. 10].

А. Міцкевич, ототожнюючи зміст правосуб'єктності і правового статусу громадян і організацій, визначає їх як сукупність загальних прав та обов'язків (правоздатності), а також визначених за змістом прав і обов'язків, що безпосередньо впливають із дії законів [42, с. 135].

Водночас, можна погодитися з Н. Вітрук, яка справедливо звертає увагу на те, що вести мову про обсяг правосуб'єктності можна лише умовно, оскільки даний обсяг визначається правовим статусом. В іншому разі саме і відбувається ототожнення змісту правосуб'єктності і правового статусу [36, с. 115].

Таким чином, можна узагальнити, що поняття «правовий статус» включає в себе поняття «правове положення» і вживання їх як синонімічних категорій є виправданим. Адже, поняття «правове становище» частіше застосовується відносно фізичних або юридичних осіб, що ж до такого суб'єкта права як місто або адміністративно-територіальна одиниця, то доцільно застосовувати лише поняття «правовий статус».

Щодо поняття «правосуб'єктність», то незважаючи на те що воно розуміється як можливість (здатність) виступати в якості суб'єкта права, ототожнювати його з поняттям «правовий статус» не слід.

Конституційний і правовий статуси є близькими та певною мірою спорідненими, але не ідентичними поняттями. Співвідношення між ними можна порівняти із співвідношенням Конституції як Основного Закону із законодавством, яке розвиває та конкретизує конституційні норми і положення,

оскільки, конституція є стабільним нормативно-правовим актом, а чинне законодавство змінюється.

Конституційний статус є передумовою динамічності правового статусу, що знаходить відображення головним чином в актах чинного законодавства [37, с. 9]. Конституційний статус забезпечує стабільність суб'єкта права, до якого в тому числі відноситься і столиця.

Коли йдеться про конституційний статус, то можна констатувати, що він за обсягом є значно меншим за правовий статус, адже за його межами залишаються всі інші права та обов'язки, встановлені нормами інших галузей права. Тобто конституційний статус охоплює лише ті права та обов'язки, які закріплені в конституції; для суб'єктів одного типу він є спільним, рівнозначним, стабільним.

Конституційно-правовий статус порівняно з конституційним статусом є більш широким поняттям, оскільки не лише ґрунтується на нормах конституції, а й бере до уваги положення, закріплені в нормативно-правових актах, які охоплюються поняттям конституційне законодавство.

Конституційно-правовий статус можна визначити як засноване на конституційному законодавстві структурно-складне утворення, що відображає положення суб'єкта в соціально-політичній системі. Конституційно-правовий статус складається із норм конституційного законодавства (юридичний статус); індивідуальних правових актів і соціальної виконуваності норм законодавства та правових актів (фактичний статус) [100, с. 68].

Відповідно питання визначення структури і змісту юридичного статусу може бути вирішено шляхом побудови юридичної конструкції, а фактичне становище (положення) показано через перелік елементів, що відображають соціальну здійсненність норм конституційного законодавства, що закріплюють конституційно-правовий статус, та індивідуальних правових актів, прийнятих на основі законодавства [100, с. 68].

Сутність конституційно-правового статусу столичного 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, внаслідок яких виникають різноманітні права та обов'язки міста, що відповідають його функціональному призначенню в конкретно-історичний період розвитку, відображають його соціально-політичну та економічну роль у вирішенні питань місцевого та державного значення [195, с. 6].

Значення дефініції «конституційно-правовий статус столичного міста» полягає в тому, що воно дає змогу розглядати місто, по-перше, як складову частину території держави, по-друге, як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин, по-третє, як територіально-просторові межі реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина. Конституційно-правовий статус міста є нормативною передумовою здійснення містом тих функцій, які на нього покладено, з метою створення необхідних умов для життя населення [195, с. 4].

Можна констатувати, що в деяких державах Європи, зокрема Білорусі, на законодавчому рівні визначено поняття конституційно-правового статусу столиці. Так, статус столиці Республіки Білорусь – це правове становище міста Мінська, що обумовлює особливості місцевого управління та самоврядування, необхідність забезпечення функціонування органів та організацій, створення об'єктів інфраструктури міжнародного значення, надання державою додаткових гарантій, пов'язаних з виконанням містом Мінськом функцій столиці Республіки Білорусь [108]. Тобто при визначенні поняття статусу столичного міста Мінська законодавцем акцентовано увагу на його елементах.

Водночас конституційно-правовий статус міста Москви як столиці Російської Федерації визначається як правове становище міста Москви, що обумовлено особливостями прав та обов'язків органів влади Російської Федерації та міста у зв'язку з виконанням ним функцій столиці Росії. [1, с. 66].

Так, відповідно до статей 1, 2 Закону Російської Федерації «Про статус столиці Російської Федерації» [109] статус Москви визначається особливостями

прав та обов'язків федеральних органів державної влади Росії та органів державної влади міста Москви у зв'язку з виконанням містом Москвою функцій столиці Російської Федерації.

Вартим уваги є визначення конституційно-правового статусу столиці як конституційно закріпленої системи структуроутворюючих елементів, що дають змогу визначати правове становище столиці, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування і виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення [190, с. 16].

Однак не можна погодитись із твердженням, що конституційно-правовий статус визначається конституційно, адже, як зазначено у розділі I дисертаційного дослідження, регламентація конституційно-правового статусу столиць європейських держав може здійснюватись не лише нормами конституції, а й нормами інших джерел конституційного права.

Враховуючи вищезазначене, конституційно-правовий статус столичного міста пропонується розглядати як визначену нормами конституції та інших джерел конституційного права сукупність елементів, які відображають правове становище столичного міста в державі, а також особливості організації та функціонування столичної публічної влади.

Однак звертаємо увагу на те, що конституційно-правовий статус столиці не слід змішувати з правовим статусом тих суб'єктів, які функціонують на базі міста (міська рада, виконавчий орган, міська адміністрація, міський голова), хоча вони досить тісно пов'язані між собою.

Проявом конституційно-правового статусу міста Києва є те, що воно віднесено до адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, яке відповідно до частини другої статті 133 Конституції України [71] «входить до складу» України.

Статус столичного міста в конституційному праві має кілька втілень залежно від ролі, яку він відіграє в позначенні та фіксуванні стану учасників конституційно-правових відносин, та підходів до його характеристик. Проте в

будь-якому своєму прояві конституційно-правовий статус наділений такими якостями:

1) стійкість (означає його формалізацію у вигляді сукупності конституційно-правових норм);

2) відносна постійність змісту відносин, що регулюються відповідними нормами (забезпечується в рамках отриманої нормативної форми). Однак багатством і різноманіттям останніх визначаються багатоваріантність реалізації можливостей, що закладені в конституційно-правовому статусі, допустимість окремих змін, які не впливають на його суттєві сторони. Таким чином, стійкість і відносна постійність надають конституційно-правовому статусу свого роду статичність);

3) внутрішня узгодженість (як якісна ознака конституційно-правового статусу того чи іншого суб'єкта проявляється у взаємозв'язку і взаємозалежності окремих елементів цього статусу);

4) системоутворююча значимість (обертає його зовні, обумовлюючи зв'язки статусів рівня, що розглядається, але різних суб'єктів конституційно-правових відносин) [21, с. 3-4].

У своєму правовому виразі конституційно-правовий статус, який можна назвати нормативним, існує як одна з найважливіших структурних частин даної галузі, закріплюючи на відповідному рівні правове становище суб'єктів конституційно-правових відносин.

Водночас нормативний конституційно-правовий статус необхідно відмежовувати від фактичного статусу, під яким розуміється реальне становище суб'єкта конституційно-правових відносин у зв'язку із застосуванням норм конституційного права в конкретних соціально-політичних умовах. Стійкість характеристик фактичного статусу переважно залежить від зовнішніх умов, а також від ступеня розробленості та ефективності механізму реалізації нормативного статусу. Тому фактичний статус суб'єкта конституційного права часто стає проблемою практичної політики, хоча оцінки

реального стану результатів застосування конституційно-правових норм мають важливе значення для удосконалення нормативного статусу [21, с. 5].

Враховуючи вищезазначене, видається можливим виокремити такі ознаки конституційно-правового статусу столичного міста:

- 1) встановлюється нормами конституції як нормативно-правового акта найвищої юридичної сили в ієрархії нормативно-правових актів та більш деталізується і конкретизується в положеннях нормативно-правових актів, які відносяться до джерел конституційного права;
- 2) займає пріоритетне становище серед інших галузевих статусів (адміністративно-правового, цивільно-правового, кримінально-правового тощо);
- 3) має системотворчий характер (визначає на конституційному рівні загальні принципи правового регулювання);
- 4) має політичний характер (поширюється на тих суб'єктів конституційно-правових відносин, які одночасно є суб'єктами політичних відносин та здійснюють політичну владу);
- 5) складається з ряду елементів, перелік яких буде розглянуто далі.

Таким чином, аналіз понять «правовий статус», «конституційний статус» та «конституційно-правовий статус» доводить, що найбільш широка характеристика суб'єкта правовідносин міститься в понятті його правового статусу. Такий статус – видовий за своїми характеристиками. Він завжди є конкретним, різностороннім, детальним, динамічним. Конституційний і конституційно-правовий статус є складовими частинами структури правового статусу.

Конституційний статус складається з нормативних характеристик суб'єкта правовідносин, закріплених у конституції. Для суб'єктів одного типу він є спільним, рівнозначним, стабільним.

Конституційно-правовий статус – більш широке поняття. Він включає норми не лише конституції, а й інших джерел конституційного права. Цей

статус більш різнобічний і багатший за змістом, враховує родові ознаки суб'єкта, і тому йому не властиві однотипність та уніфікація.

Запропоновано конституційно-правовий статус столичного міста розглядати як визначену нормами конституції та інших джерел конституційного права сукупність елементів, які відображають правове становище столичного міста в державі, а також особливості організації та функціонування столичної публічної влади.

Звертається увага на те, що конституційно-правовий статус столиці не слід змішувати з правовим статусом тих суб'єктів, які функціонують на базі міста (міська рада, виконавчий орган, міська адміністрація, міський голова), хоча вони пов'язані досить тісно між собою.

Конституційно-правовий статус столичного міста наділений, зокрема, такими якостями: стійкість; відносна постійність змісту відносин, що регулюються відповідними нормами; внутрішня узгодженість; системоутворююча значимість.

Водночас, конституційно-правовому статусу столиці притаманні певні ознаки, однією з яких є те, що він встановлюється нормами конституції як нормативно-правового акта найвищої юридичної сили в ієрархії нормативно-правових актів та більш деталізується та конкретизується в положеннях нормативно-правових актів, які відносяться до джерел конституційного права.

2.3. Елементи конституційно-правового статусу столиці та їх характеристика

Фактичне становище столичного міста в соціально-економічному і політичному житті суспільства має своє юридичне вираження в його конституційно-правовому статусі.

Зміст конституційно-правового статусу становить сукупність певних елементів. Проте питання визначення яких саме елементів є дискусійним та неоднозначним. Можна з упевненістю стверджувати, що в юридичній

літературі конституційно-правовий статус із самого початку розглядався як складне явище, котре виходило за межі системи юридичних прав та обов'язків і включало в себе різноманітну сукупність структурних елементів.

С. Князев акцентує увагу на тому, що зміст конституційно-правового статусу утворюють не всі елементи їх публічно-правового обрису, а лише ті, що відображають їх взаємовідносини з державою, а у разі федерації – і з її членами [63, с. 49-50].

Разом з тим у літературі висловлюються думки з приводу того, що структура конституційно-правового статусу столичного міста не може бути належним чином представлена без безпосереднього включення в нього конституційних норм, які закріплюють принципи статусу столиці, і організаційно - процедурного блоку норм, які врегульовують питання набуття, зміни та припинення статусу столиці [63, с. 50-51].

М. Строгович структурними компонентами правового статусу, крім прав та обов'язків, назвав гарантії прав, юридичну відповідальність за виконання обов'язків; А. Лепешкін включив у структуру статусу ще й гарантії; Л. Воеводін – правоздатність та принципи; М. Матузов – загальну (статутну) відповідальність [100, с. 67].

А. Белкін і А. Ліверовський у структурі конституційно-правового статусу виділили такі елементи як офіційне найменування, символіка, територія, предмети відання та повноваження, юридичні акти (найменування та юридична сила), порядок фінансування та збору податків, власність суб'єкта (її правове оформлення), умови перебування в федерації (можливість сецесії, зміни статусу в асиметричній федерації), гарантії самостійності суб'єкта федерації, міри відповідальності, які можуть бути застосовані до суб'єкта федерації [1, с. 3].

У науковій літературі до складу елементів конституційно-правового статусу відносять також і принципи конституційно-правового статусу, основні ознаки державності, компетенцію, організаційно-правову форму, систему правових умов, засобів і способів, що забезпечують існування суб'єкта [1, с. 4].

З огляду на вищезазначене можна стверджувати: набір елементів, які входять до структури конституційно-правового статусу, відрізняється залежно від виду суб'єкта права, що підтверджує тезу про те, що конституційно-правовий статус враховує родові ознаки суб'єкта і тому йому не властиві однотипність та уніфікація.

Водночас, Н. Богданова [21] зазначає, що у структурі конституційно-правового статусу все ж таки можна виділити чотири елементи, котрі уособлюють узагальнені та універсальні підходи до характеристики будь-якого суб'єкта конституційно-правових відносин. Такими елементами, зокрема, є:

1. Місце в суспільстві і державі, соціально-політична роль та призначення. Дана характеристика означає розкриття їх взаємовідносин із суспільством і державою в цілому, окремими суспільними і державними структурами, а також виявлення принципів зазначених взаємовідносин. Крім того, названий елемент конституційно-правового статусу зосереджує увагу на функціях та соціально-політичній значимості того чи іншого суб'єкта [21, с. 14].

Цей елемент конституційно-правового статусу щодо суб'єкта федерації проявляється в принципах побудови конкретної федеративної держави. Федерація, що визнає рівноправність її суб'єктів, прирівнює їх правові можливості і відповідальність, а значить, місце і роль у «вертикальному» розподілі функцій державної влади. В асиметричній федерації суб'єкти займають різні щабелі в механізмі федеративного устрою і відповідно різняться за їх роллю у вирішенні завдань федеративної держави та ступенем своєї самостійності [21, с. 15].

2. Загальна правоздатність як основа для включення того чи іншого суб'єкта, що виступає у відповідній правовій якості, в конституційно-правові відносини. У цьому елементі конституційно-правового статусу розкриваються правові зв'язки суб'єктів, зміст яких є передумовою для володіння правами та несення обов'язків. Оскільки сферу правового спілкування становлять конституційно-правові відносини, то у зв'язку з їх особливістю мати загальний

характер елемент конституційно-правового статусу, що розглядається, часто об'єднує правоздатність і дієздатність суб'єктів конституційного права в їх правосуб'єктність [21, с. 15].

Загальна правоздатність в якості універсальної статусної характеристики потребує уточнення стосовно різних типів (видів) суб'єктів конституційного права.

Правосуб'єктність держави як елемент конституційно-правового статусу пов'язана передовсім з його державним суверенітетом. Якщо названий принцип держави втрачає якість реальності, можна стверджувати про правоздатність при ущемленій певною мірою дієздатності держави. Частина тієї чи іншої держави включається в конституційно-правові відносини через реалізацію або федеративних зв'язків, або відносин більш-менш широкої автономії, або становища звичайної адміністративно-територіальної одиниці, що визначає співвідношення начал централізації чи децентралізації в територіальній організації влади, а відповідно – зміст правового становища в цілому та окремих його частин [21, с. 15-16].

Загальна правоздатність державних органів завжди виступає у формі правосуб'єктності. Даний елемент конституційно-правового статусу відносно до даного виду суб'єктів конституційного права проявляється в його юридичній легітимації. Це означає створення того чи іншого державного органу, визначення його статусу в нормативному акті, його формування, а за певних обставин – зміну складу (наприклад, вибори, перевибори, призначення нового персонального складу) чи скорочення, що здійснюється у встановленому законом порядку [21, с. 16].

3. Права та обов'язки чи компетенція і відповідальність. Цей елемент конституційно-правового статусу займає центральне місце в узагальненій правовій характеристиці будь-якого суб'єкта конституційного права і слугує так званою правовою метою встановлення цього статусу [21, с. 16].

Стосовно держави, державних утворень, державних органів та інших державних структур, що є суб'єктами конституційного права, то елементом їх

конституційно-правового статусу є компетенція – можливості відповідних суб'єктів, наданих їм в тій чи іншій сфері державного функціонування, по виконанню їх соціально-політичної ролі і покладених на них функцій, нерозривно пов'язані з необхідністю здійснювати направлену та ефективну діяльність з реалізації таких можливостей і зі здатністю нести відповідальність за результати своєї роботи. Правомочності, закладені в можливостях, а за необхідності – повинність до виконання цих правомочностей, поєднуються у правовій категорії «повноваження». Сфера або напрям дії, до яких входять закріплені за визначеним суб'єктом конституційного права повноваження, є предметом відання. Крім того, незадовільні наслідки здійснення компетенції можуть призвести до відповідальності вищезазначеного суб'єкта [21, с. 17].

4. Гарантії стійкості та реальності правового становища суб'єктів конституційного права як елемент їх конституційно-правового статусу є системою правових умов, засобів і способів, що забезпечують гідне існування і розвиток людини і суспільства в цілому, а також нормальне і належне функціонування держави щодо виконання її соціально-політичного призначення. На даному рівні статусних характеристик через реалізацію всіх інших елементів конституційно-правового статусу здійснюється переведення нормативних настанов і доктринальних тлумачень у фактичне становище конкретного суб'єкта в тій чи іншій сфері суспільного і державного життя [21, с. 17-18].

Забезпечення стійкості конституційно-правового статусу означає передусім стабільність його юридичної конструкції, яка фіксує становище суб'єкта в правовому спілкуванні, процедурні правила його включення у правові відносини і юридичні засоби захисту. Реальність же конституційно-правового статусу пов'язується з його практичною реалізацією, гарантованою можливістю перетворення правового стану суб'єкта в його фактичний стан [21, с. 18].

Таким чином, у науковій літературі немає єдиного підходу до визначення елементів конституційно-правового статусу столичного міста, проте, не

зважаючи на різні точки зору, видається можливим виокремити вузький та широкий підходи до визначення елементів конституційно-правового статусу столичного міста.

Прибічники вузького підходу відносять до елементів конституційно-правового статусу лише його права та обов'язки (застосовується до особи) чи компетенцію і повноваження. Проте, як вони зазначають, інші інститути лише доповнюють характеристику статусу, однак не включаються в нього в якості структурних елементів. Хоча вони перебувають у тісному зв'язку із статусом, однак лише обслуговують його.

Прибічники ж широкого підходу до визначення елементів конституційно-правового статусу, крім прав та обов'язків чи компетенції і повноважень, до складу елементів включають і інші інститути, а саме: відповідальність, гарантії тощо.

Беручи до уваги те, що прихильники і вузького, і широкого підходів щодо змісту конституційно-правового статусу є солідарними у питанні включення в нього прав та обов'язків, слід розкрити підстави такої однодумності.

За своєю юридичною природою права та обов'язки чи компетенція і повноваження є саме тією субстанцією, яка визначає саму необхідність правового статусу. Вони являють собою юридичну форму вираження матеріальних потреб суб'єктів правового спілкування і служать головним інструментом, який забезпечує сполучення механізму правового регулювання із суспільними відносинами. Решта ж елементів здійснюють стосовно прав та обов'язків (повноважень і компетенції) функцію забезпечення. Відповідно прямий зв'язок із правовим статусом мають не стільки юридичні засоби, за допомогою яких здійснюється оформлення та реалізація (гарантії і відповідальність) прав та обов'язків, скільки самі звернені в юридичну форму права та обов'язки суб'єкта. Виходячи з цих міркувань саме права та обов'язки слід розглядати як універсальний елемент конституційно-правового статусу [63, с. 51].

Зауважимо, що широке тлумачення конституційно-правового статусу є більш виграшним, адже дає змогу всебічно охарактеризувати той чи інший суб'єкт конституційно-правових відносин, ставлячи на чільне місце його юридичні властивості та зв'язки.

Проте, нерідко до складу елементів конституційно-правового статусу відносять самотійні юридичні феномени, що не співвідносяться з конституційно-правовим статусом як частина і ціле, а є умовою для виникнення самого конституційно-правового статусу (дане твердження стосується передусім дискусії про співвідношення конституційно-правового статусу і правосуб'єктності) [100, с. 67]. Слід погодитися з А. Якимовим, який зазначає, що така позиція нелогічна, оскільки об'єднуються здатність володіти правами та обов'язками (тобто правовим статусом) і сам правовий статус. Зрозуміло, що правосуб'єктність і правовий статус досить тісно взаємопов'язані, проте кожне з цих понять має самотійне значення [201, с. 9].

Щодо питання визначення структури конституційно-правового статусу столиці, то думки авторів, незважаючи на те що мова йде про конкретний суб'єкт, а саме – столичне місто, також є неоднозначними.

Зокрема, В. Волков виділяє чотири основні елементи правового статусу міста:

- 1) цілі, завдання та функції;
- 2) правові засади утворення міста і його структури;
- 3) права, обов'язки та відповідальність;
- 4) правовий режим управління містом [35, с. 112].

В. Шкабаро до структури конституційно-правового статусу міста включає правосуб'єктність міста, його функції та компетенцію міської влади, механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади, гарантії реалізації прав міста, а також юридичну відповідальність міської влади [195, с. 3-4].

С. Князєв та В. Сонін стверджують, що конституційно-правовий статус є сукупністю предметів відання міст (це обумовлено їх роллю у здійсненні на

відповідній території державної влади). Такий підхід до визначення змісту і значення конституційно-правового статусу столичного міста, на думку цих авторів, дає змогу є виділити його з-поміж інших юридично значущих характеристик суб'єктів, які сполучені зі статусом, але не тотожні йому. Внаслідок цього концепція конституційно-правового статусу набуває не лише теоретичне, а й прикладне значення [63, с. 55-56].

О. Александров зазначає, що конституційно-правовий статус столичного міста (на прикладі міста Москви) включає в себе такі елементи:

- 1) територіальна єдність міста, склад території, меж;
- 2) наявність публічної муніципальної влади, органів міського самоврядування;
- 3) власні предмети відання міста і повноваження, що є необхідними (та наданими) міським органам влади для їх ефективної реалізації;
- 4) наявність статуту міста, який встановлює основні інститути міського самоврядування;
- 5) право видавати власні нормативні акти, які є обов'язковими для виконання на території міста всіма громадянами та установами;
- 6) право мати власну символіку[1, с. 57].

М. Хонда зазначає, що конституційно-правовий статус столиці (на прикладі столиці України – міста Києва) включає в себе такі елементи:

- 1) правосуб'єктність міста;
- 2) його розширені порівняно з іншими містами функції та додаткові повноваження органів місцевого самоврядування;
- 3) гарантії реалізації додаткових функцій і 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 [190, с. 9].

Водночас, звертається увага на те, що 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 нормативно-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 їхньою діяльністю (юрисдикційний компонент).

До приватно-правового елемента 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) [190, с. 16].

Разом з тим сам законодавець на законодавчому рівні може визначити склад елементів конституційно-правового статусу столичних міст.

Так, відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про статус столиці Республіки Білорусь – міста Мінська» [108] статус столиці Республіки Білорусь включає особливості місцевого управління та самоврядування, необхідність забезпечення функціонування органів та організацій, створення об'єктів інфраструктури міжнародного значення, надання державою додаткових гарантій, пов'язаних з виконанням містом Мінськом функцій столиці Республіки Білорусь.

Відповідно до положень статей 1, 2 Закону Російської Федерації «Про статус столиці Російської Федерації» [109] конституційно-правовий статус міста Москви визначається такими елементами як особливості прав та обов'язків федеральних органів державної влади Російської Федерації та органів державної влади міста Москви. Разом з тим стаття 1 Статуту міста Москви встановлює, що місто Москва має свою територію, населення, органи державної влади і міського (місцевого) самоврядування, своє законодавство, герб, прапор і гімн.

Тобто законодавець закріплює передусім такі елементи конституційно-правового статусу столиці як компетенція, склад, межі повноважень, підзвітність, взаємовідносини з іншими суб'єктами.

Таким чином, незважаючи на різноманітність думок щодо структури конституційно-правового статусу столиці, що містяться в науковій літературі та законодавчих актах, спільним у них є те, що одним із елементів називається діяльність органів, які функціонують на території міста.

Щодо правосуб'єктності як одного з елементів конституційно-правового статусу столичного міста, то, як уже було зазначено, правосуб'єктність і правовий статус досить тісно взаємопов'язані, проте кожне з цих понять має самостійне значення. З огляду на це включати його до структури конституційно-правового статусу є нелогічним.

Щодо включення статуту столичного міста до складу елементів конституційно-правового статусу останнього, то слід зауважити, що статут столичного міста, встановлюючи основні інститути міського самоврядування, є одним із видів регламентації конституційно-правового статусу столиці. Тим паче, що не всі столичні міста європейських держав мають свої статuti. Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місту Києву надається право мати статут та водночас на нього не покладається такий обов'язок: «представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади міста з метою врахування історичних,

національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» (стаття 19 зазначеного Закону). З огляду на вищезазначене необґрунтованим є виділення в якості елементу конституційно-правового статусу столиці статуту міста. Те ж саме стосується і нормативно-правових основ про статус столиці.

У частині виокремлення такого елементу конституційно-правового статусу столиці як право видавати власні нормативні акти, які є обов'язковими для виконання на території міста всіма громадянами та установами, слід зазначити ось що. Таке право є характеристикою відповідних органів, які функціонують на території міста. Отже, це може бути елементом конституційно-правового статусу органу. І хоча конституційно-правовий статус столичного міста тісно пов'язаний із конституційно-правовим статусом органу, який функціонує на території столиці, проте це є різні поняття, тому їх не можна змішувати.

Виходячи із визначення конституційного-правового статусу столичного міста та враховуючи його роль у державі, пропонується виділити такі складові конституційно-правового статусу міста:

- 1) організація столичної публічної влади;
- 2) компетенція органів столичної публічної влади;
- 3) гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади.

Названі елементи конституційно-правового статусу столичного міста нерозривно взаємопов'язані, кожен із них доповнює, розкриває та уточнює це поняття.

Таким чином, змістом конституційно-правового статусу є сукупність певних елементів. Аналіз наукової літератури засвідчив, що набір елементів, які входять до структури конституційно-правового статусу, різниться залежно від виду суб'єкта права. А це у свою чергу підтверджує тезу про те, що конституційно-правовий статус враховує родові ознаки суб'єкта, а отже йому не властиві однотипність та уніфікація.

Водночас видається можливим виокремити вузький та широкий підходи до визначення елементів конституційно-правового статусу столичного міста. Прибічники вузького підходу відносять до елементів конституційно-правового статусу лише його права та обов'язки (застосовується до особи) чи компетенцію і повноваження. Проте, як вони зазначають, інші інститути лише доповнюють характеристику статусу, однак не включаються в нього в якості структурних елементів. Хоча вони й перебувають у тісному зв'язку із статусом, однак лише обслуговують його.

Прибічники ж широкого підходу до визначення елементів конституційно-правового статусу, крім прав та обов'язків чи компетенції і повноважень, до складу елементів включають і інші інститути, а саме відповідальність, гарантії тощо.

Виходячи із визначення конституційного-правового статусу столичного міста та враховуючи його роль у державі, запропоновано виділити такі складові конституційно-правового статусу міста: організація столичної публічної влади; компетенція органів столичної публічної влади; гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади.

Названі елементи конституційно-правового статусу столичного міста нерозривно взаємопов'язані, кожен з них доповнює, розкриває та уточнює це поняття.

2.4. Організація столичної публічної влади в Україні та європейських державах

У жодній державі світу, за винятком карликових держав, управління неможливо здійснювати виключно з центру. Як зазначав відомий французький учений А. Токвіль, «центральна влада, якою б освіченою та вправною не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не зможе цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається створити та привести в дію

нескінченну множину різних суспільних механізмів виключно лише своїми силами, вона змушена буде або задовольнитися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні» [80, с. 50].

У різних європейських державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні, на вибір яких впливають такі фактори: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, національні та історичні особливості і традиції тощо. В основу цих систем покладено різноманітні принципи взаємовідносин місцевих органів влади та місцевого самоврядування між собою та з центральними органами влади.

Зокрема, виділяють такі основні варіанти організації влади в столичних містах: англо-американська (англосаксонська), континентальна (французька, романо-германська або європейська), змішана, іберійська та скандинавська.

1. Англосаксонська модель характеризується такими рисами:

- значна автономія органів місцевого самоврядування по відношенню до держави – вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;

- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль;

- виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;

- надання значних повноважень комісіям (комітетам) місцевих представницьких органів, які відіграють значну роль у прийнятті рішень [49, с. 42];

- функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої в законі (доктрина *inter vires*), і заборона їх виходу за

межі своєї компетенції (*ultra vires*). Тобто повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом).

Ця модель також працює в Лондоні та Дубліні.

2. Континентальна модель є результатом тривалої еволюції римської системи і її характерними рисами є:

- більш високий (порівняно з англосаксонською моделлю) ступінь централізації, наявність вертикальної підпорядкованості;

- поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом). Так, відповідно до пункту 2 статті 104 Конституції Чеської Республіки [220] «представництво громади приймає рішення з питань самоврядування, якщо законом на це не уповноважено представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня».

Вищезазначена система організації влади на місцях спостерігається в таких столичних містах як Рим, Париж, Гельсінкі, Варшава, Софія, Люксембург, хоча слід зауважити, що в кожному конкретному випадку дана модель має свої особливості.

Наприклад, у місті Парижі має хоч і складна, проте врівноважена система управління, оскільки воно має подвійний статус – комуни і департаменту. Це передбачає представництво в місті як інтересів держави, так і інтересів громади

(комуни), які зосереджені в рамках одного органу та однієї посадової особи – Ради Парижа і мера. Відповідно до того, які функції виконуються Радою, здійснюється регламентація її діяльності. Подібні особливості існують і щодо мера міста, який обирається радою з її складу. Мер є головою виконавчої влади, тобто представником центральної адміністрації, проте в нього менші повноваження, ніж в інших мерів комун, оскільки в нього вилучені функції поліцейського характеру, які покладаються на префекта поліції Парижу. На префекта департаменту Парижу покладаються функції контролю за законністю актів Ради Парижу. Однак, незважаючи на сьогоднішню виважену та ефективну систему управління в Парижі, яку формують і громада, і її представники, і держава, в історії міста були часи, коли держава через своє представництво в місті майже повністю перебирала на себе функції управління. Так, за часів де Голля функції мера здійснювалися префектом Парижу і префектом поліції, які призначалися президентом [150].

Різниця між англосаксонською та континентальною моделями місцевого управління носить принципово теоретичний характер, позаяк ґрунтуються вони на різних концепціях місцевої влади і її ролі в системі місцевого управління [с. 43].

Однак можна вести мову про певне зближення між цими моделями на практиці, особливо з урахуванням місцевих реформ у Франції та Великобританії наприкінці ХХ століття [49, с. 43-44].

3. У деяких державах застосовується така система організації влади на місцях, яка характеризується ознаками і англосаксонської, і континентальної моделі, наприклад, Берлін, Відень, Берн, Москва, Брюссель, що дає підстави виділяти змішану модель.

Зокрема, місто Москва має багаторівневу владну структуру, що обумовлює складність її статусу. Так, з одного боку, це місто визначається суб'єктом Російської Федерації, а з другого – має такі самі функції, як і будь-

який інший населений пункт. Це означає, що в місті функціонує надзвичайно складна багаторівнева система влади. Загалом, двома основними владними органами є Московська міська дума та Московська міська адміністрація. Фактично ці органи здійснюють функції державної влади Москви як суб'єкта Російської Федерації, а також місцеве самоврядування територіальної громади міста. Тобто за допомогою цих органів відбувається забезпечення всіх питань життєдіяльності міста. При цьому певною особливістю є те, що не відбувається розмежування питань міського значення і суб'єкта Російської Федерації [150].

При змішаній моделі можна вести мову про те, що в ній проявляються дві тенденції: зближення та внутрішня диверсифікація так званих класичних моделей місцевого управління. З одного боку, в межах кожної системи з'явилася велика кількість варіацій, що опираються в тому числі на запозичення з іншої системи. З другого боку, в сучасному світі відбувається певне зближення існуючих систем місцевого та регіонального управління та їх змішання. Це пов'язано насамперед із тим, що у більшості демократичних держав місцева та регіональна влади покликані вирішувати одні й ті ж або близькі проблеми. Співробітництво у правовій сфері та обмін досвідом довершують цю картину [49, с. 44].

Однак таке зближення не є хаотичним. При формуванні основ національних та наднаціональних систем місцевого управління взаємодіють три основні фактори: правові принципи, які визначають приналежність до тієї чи іншої правової сім'ї; державний устрій та пов'язані з ним принципи територіального розподілу владних повноважень; історичні традиції організації місцевого управління, що знаходять своє відображення в конкретних нормах права і в спадкоємності інститутів управління (передусім – їхніх організаційних структур та повноважень) [49, с. 44-45].

4. Іберійська модель (Лісабон, з певними особливостями Мадрид, Афіни) є досить близькою до континентальної моделі. Вона одержала свою

назву завдяки назві географічної зони виникнення – Іберійський півострів. Ця модель передбачає, що управління на місцевому рівні (громада, муніципалітет) здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи водночас є головами відповідних рад, їх виконавчими органами і затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю рад [98, с. 113-116]. Тобто зберігається класична централізована модель, лише приправлена самоврядуванням.

5. Деякі вчені виділяють також північноєвропейську (скандинавську) модель, яка поширена у державах відповідного регіону (наприклад, Стокгольм, Осло, Копенгаген, Гельсінкі), а також у державах Балтії з їх невеликими територією та кількістю населення (Таллінн, Вільнюс). Ця модель характеризується послабленням або відсутністю органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, оскільки переважна більшість функцій на цьому рівні зосереджена в державних адміністраціях. Натомість широко розвинене самоврядування на локальному рівні, тобто на рівні громад [32, с. 12].

Відповідно до статей 118, 140 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади та особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві, яке відповідно до частини третьої статті 133 Конституції України має спеціальний статус, визначаються окремим законом України.

Відповідно до пункту 2 розділу 7 «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] міська та районні в місті Києві ради вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Київська міська рада рішенням від 11 березня 1999 року № 161/262 «Про виконавчий орган Київської міської ради» сформувала власний виконавчий орган на базі Київської міської державної адміністрації, що відповідає статті 10-1 та пункту 2 розділу 7 «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ».

У свою чергу 7 вересня 2010 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад, яким Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» доповнено статтею 10-1, згідно з якою введено посаду голови Київської міської державної адміністрації, що призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України.

На підставі зазначених законодавчих змін Президентом України було призначено головою Київської міської державної адміністрації особу, яка не була обрана Київським міським головою, і відповідно відбувся розподіл посад голови Київської міської державної адміністрації та Київського міського голови.

Отже, з даного моменту виконавчий орган Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), що за своїм правовим статусом має як повноваження органу місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевими законами у відповідній сфері, так і повноваження місцевого органу державної виконавчої влади, передбачені Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими нормативно-правовими актами, очолював голова Київської міської державної адміністрації, який у межах повноважень видавав розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), зокрема з кадрових питань (призначення, звільнення керівників структурних підрозділів, відрядження тощо).

На основі системного аналізу положень Конституції України і чинного законодавства Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 грудня

2003 року № 21-рп/2003 (у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України "Про державну службу", статей 12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ", статей 8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", статті 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) [148] доходить висновку, що Київську міську державну адміністрацію може очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України.

Враховуючи зазначене, виправданою є точка зору В. Куйбіди [84, с. 34], який схиляється до думки, що в межах міста Києва діє «іберійська модель» організації влади на місцях, тоді як на решту території поширюється модель, яка тяжіє до «французького підвиду континентальної моделі».

Отже, у місті Києві на одному рівні управління паралельно функціонують органи місцевого самоврядування та територіальні органи державної виконавчої влади, збалансоване функціонування яких здійснюється відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». З огляду на відсутність у міської ради власного виконавчого органу із самостійним статусом його функції виконує Київська міська державна адміністрація паралельно з виконуючи функції виконавчої влади.

Слід зазначити, що при здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади Київська міська державна адміністрація є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України. При здійсненні повноважень місцевого самоврядування Київська міська державна адміністрація як виконавчий орган є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Київською міською радою.

Таким чином, можна констатувати, що у столичних містах застосовуються різні варіанти організації влади.

Місцева демократія не може існувати автономно від загальнонаціональної демократичної системи і виправдовувати своє призначення лише в якості сукупності самоврядних спільнот. Демократична система влади включає в себе низку різних державних і приватних органів та інститутів, одним із яких є місцеве самоврядування [248, с. 17].

Термін «місцеве самоврядування» використовується в конституційному законодавстві небагатьох держав (Україна, Російська Федерація, держави СНД). У розвинених європейських державах використовуються дещо інші поняття. Так, у Німеччині використовується термін «selbstverwaltung» (самостійне управління). У Великобританії вживаються залежно від рівня місцевої влади поняття «self-government» (самоврядування), «local government» (місцеве управління), «self-administration» (місцева адміністрація). У Франції, поруч із місцевим самоврядуванням, обраним населенням, існують органи управління, які призначаються центральною владою для захисту її інтересів на місцях (префектури, супрефектури). Проте терміну «самоврядування» в цій державі відповідає поняття «decentralio» (децентралізація) [188, с. 17]. Конституції Іспанії та Греції оперують терміном «місцева адміністрація».

З огляду на вищезазначене, а також той факт, що одні й ті ж органи можуть мати різні термінологічні назви (адміністрація, органи управління, органи самоврядування), органами самоврядування будемо називати тільки органи, які обираються населенням.

Досвід демократичних держав засвідчує, що там, де розвинуте місцеве самоврядування, панує і демократичне врядування, там держава, влада підконтрольні громадянам, там існує взаємний контроль і відповідальність громадян і держави. Інакше кажучи, самоврядування є фундаментальною засадою цивілізованого демократичного облаштування спільного життя, засадою незалежності не тільки декларованою і формально визнаною іншими, а незалежності практичної, підкріпленої ефективним розв'язанням соціальних та економічних завдань [57, с. 98-99].

Місцеве самоврядування є складовою системи владних відносин, де діють свої принципи і закономірності. Оскільки держава в законодавчому порядку закріплює за органами місцевого самоврядування певне коло питань місцевого значення та передбачає обов'язковість їх вирішення цими органами, наділяючи останні необхідними для цього владними повноваженнями, в тому числі повноваженнями органів виконавчої влади, і залишаючи за собою право контролювати цей процес, можна стверджувати, що вона вбачає в цих органах відносно самостійну частину свого механізму [57, с. 74].

Ідеї місцевого самоврядування в усьому світі цінуються через те, що, по-перше, практика самоврядування є наочним підтвердженням дієвості прав і свобод у суспільстві. Діяльність органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення повинні бути не деклараціями, а нормою повсякденного життя. По-друге, залучення громадян до місцевих справ означає перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад, а отже, і держави в цілому [57, с. 99].

Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямку подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціально-правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини та громадянина, їх практичною реалізацією [179, с. 11].

Місцеве самоврядування є важливим засобом включення населення до сучасних демократичних цінностей. Воно виховує почуття відповідальності і

громадянськості та, за влучним висловом одного з найвидатніших теоретиків місцевого самоврядування А. де Токвілля, покликане відігравати для демократії, встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки; громадські інститути відкривають народові шлях до свободи й учать його послуговуватися тією свободою, втішатися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, однак справжнього духу свободи вона так і не набуде. Скороминущі пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть тільки створити видимість незалежності, але деспотизм, загнаний усередину громадського організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні [18, с. 6].

Сучасний стан правового регулювання місцевого самоврядування в розвинених європейських державах свідчить про те, що його організація ґрунтується на таких засадах: по-перше, органи місцевого самоврядування являють собою фундамент демократичного розвитку суспільних відносин; по-друге, принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві держави і по можливості в її Основному законі – Конституції. Саме ці ідеї є головними у двох найважливіших міжнародних правових документах з питань самоврядування – Всесвітній декларації місцевого самоврядування, прийнятій Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування 26 вересня 1985 року, та Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

Така вимога є цілком обґрунтованою, оскільки Конституція в будь-якій державі вважається основним законом держави, який визначає основи суспільного і державного ладу, систему органів публічної влади, порядок їх створення та діяльності, права та обов'язки громадян [188, с. 15-16].

Безумовно, головним у діяльності місцевого самоврядування, що впливає з історичного досвіду соціального розвитку, є максимально ефективне управління з метою поліпшення якості життя населення. У багатьох конституціях сучасних демократичних держав місцеве самоврядування закріплене і гарантоване як одна з основ демократичної системи правління.

Саме поняття «місцеве самоврядування» відображає складне і різноманітне явище, формування та розвиток якого залежить від комплексу історичних, географічних, політичних, економічних та інших особливостей відповідної території, сутнісної якості його соціальної матриці [188, с. 16-17].

У Європі історично діяли дві протилежні тенденції: з одного боку, місто розглядалося як єдиний організм із централізованим управлінням (наприклад, у добре відомому в Україні Магдебурзькому муніципальному праві), а з другого – великі міста поступово зростали шляхом об'єднання дрібних поселень, які навіть після злиття намагалися зберегти свою самобутність [101].

Прикладом тому може слугувати Великий Лондон, столиця Великобританії, де міські самоврядні райони зосереджували значні повноваження аж до 2000 року, коли за рішенням уряду лейбористів було відтворено сильні загальноміські органи влади та проведено прямі вибори мера Лондона.

Місцеве самоврядування у Великому Лондоні здійснюється на двох рівнях: центральна адміністрація вирішує стратегічні питання міського життя, локальні (районні) адміністрації – загальною чисельністю 33 – проблеми нижчого рівня. Сучасні райони Великого Лондона (London Boroughs) було створено на підставі Закону про управління Лондоном (London Government Act 1963). Від 1965 року, коли даний закон набув чинності, і до 1986 року у місті діяла дворівнева система муніципальної влади, відповідно до якої повноваження розподілялися між районними радами (London Borough Councils) і Радою Великого Лондона (Greater London Council). Після ліквідації останнього в 1986 році районні ради одержали права самостійних органів місцевого самоврядування (unitary authorities). Міська влада опинилася під прямим контролем консервативного Кабінету міністрів Великобританії, який формально ділив її з об'єднаним комітетом районних рад. У 2000 році уряд лейбористів відновив загальноміський орган управління (Greater London Authority) разом із дворівневою системою розподілу відповідальності [101].

Адміністративно-територіальний устрій Москви, що формувався протягом значного часу, вирізняється очевидною складністю. Відповідно до міського статуту, прийнятого 28 червня 1995 року [183], місто поділяється на 11 округів (префектур), сформованих для адміністративного управління відповідною територією. Адміністративний округ збігається з територією декількох районів міста. Глави адміністративних округів – префекти – призначаються і звільняються безпосередньо мером міста на підставі його відповідного указу. До складу округів входить 130 районів (територіальна одиниця Москви, утворена з урахуванням історичних, географічних, містобудівних особливостей відповідних територій, чисельності населення, соціально-економічних характеристик, розташування транспортних комунікацій, наявності інженерної інфраструктури та інших особливостей території).

Відповідно до Закону міста Москви «Про організацію місцевого самоврядування в місті Москві» від 6 листопада 2002 року [112], органами місцевого самоврядування на рівні міських районів є муніципальні (районні) збори, що обираються жителями, і муніципалітет (районна управа) – виконавчо-розпорядчий орган. Керівник муніципального утворення (глава управи району) обирається на строк повноважень депутатів муніципальних зборів. Формування муніципальних утворень, встановлення їх територій і найменувань здійснюються законом міста Москви за поданням мера Москви з обліком історичних та інших місцевих традицій. Органи місцевого самоврядування в місті Москві не входять у систему органів державної влади. Однак у питаннях державного управління районні управи підпорядковуються уряду Москви як органу державної влади суб'єкта Російської Федерації.

У Республіці Білорусь на теперішній час також немає міського самоврядування в традиційному для України сенсі. У Мінську владу на місцях реалізують дев'ять районних адміністрацій. Глави цих адміністрацій призначаються головами міських виконавчих комітетів [101].

У континентальній Європі співіснують численні моделі організації міського управління, більшість із яких має унікальний характер. Столиця Франції, місто Париж є характерним витвором управлінського консерватизму, адже 20 нинішніх міських округів було створено імператором Наполеоном III ще в 1860 році. Кожен паризький округ має власну мерію на чолі із загальнообраним мером. Повноваження даних органів влади досить великі, особливо враховуючи ту обставину, що мер Парижа обирається не прямими виборами, а Паризькою муніципальною радою, і тому за визначенням його повноваження обмежені [101].

Берлінський адміністративний округ не є самостійною одиницею самоврядування. Повноваження його адміністрації обмежені загальноміським урядом – Сенатом Берліна. Правлячий бургомістр Берліна має значні повноваження і очолює Раду мерів округів [101].

Міське самоврядування в Норвегії розділене на два рівні: власне муніципалітети й округи-регіони (фюльке-комуни). Столиця, місто Осло, класифікована і як муніципалітет, і як регіон, тож відповідно наділена правами і обов'язками першого і другого рівня [289].

Виключний інтерес для України представляє недавня реформа міського управління у Варшаві – столиці Польської Республіки. До реформи Варшава вважалася не єдиним об'єктом управління, а муніципальною асоціацією 11 міських районів, які були практично незалежними одиницями місцевого самоврядування зі своїм власним бюджетом, інвестиційною політикою, управлінськими установами та адміністративними кордонами. Мер Варшави обирався міською радою і задовольнявся багато в чому номінальними повноваженнями. 27 жовтня 2002 року набув чинності закон Польщі про реформування системи міського самоврядування у Варшаві (Ustawa warszawska або Акт про Варшаву). Відтоді місто стало єдиним адміністративним утворенням на правах загальнодержавного повіту. Колишній адміністративний поділ було ліквідовано. Місто розділили на 18 нових районів (dzielnica), суттєво

обмеживши повноваження їхніх керівних органів. Центральна роль у міському управлінні відтоді належить Варшавській міській раді (Rada Miasta), що складається з 60 радників (rajców), і загальноміському органу виконавчої влади (уряду Варшави, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy) на чолі з мером міста, якого за традицією часто називають президентом Варшави. Нині бюджети міських районів формуються загальноміською владою. Кожен із 18 міських районів має власні ради (Rada dzielnicy), які підпорядковуються міській раді та меру міста. Керівник районної ради – бурмістр (Burmistrz) – обирається відповідною радою за пропозицією мера міста. Адміністративні райони у свою чергу розділяються на територіальні громади, які позбавлені власних представницьких органів [101].

Враховуючи зміни, які відбуваються в організації публічної влади шляхом реформування засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, вартим уваги є проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 01.07.2015 р.) [141]. Метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, враховуючи принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Законопроектом пропонується внести зміни до статей 85, 92, 106, 118, 119, 121, 132, 133, 140-144, 155, а також Перехідних положень Конституції України. Ці зміни стосуються насамперед децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Пропонується встановити, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей,

етнічних і культурних традицій. Законопроектом також передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Крім того, змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні у громаді.

Для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, а також тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади та призначає тимчасового державного уповноваженого.

Таким чином, зазначеним законопроектом пропонується повне оновлення засад організації та функціонування органів місцевого самоврядування, а також декларується відхід від централізованої моделі управління в державі,

забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Європейська практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Найбільш типовими є такі форми: «Сильна рада – слабкий мер», «Сильний мер – рада», «Рада – менеджер», «Комісійна форма», характеристики яких наведено в Додатку Г.

Деякі науковці [81, с. 158-172] виділяють і комбіновану форму, що характеризується елементами двох форм «рада – менеджер» та «сильний мер – рада». Головний адміністратор підпорядкований не раді, а меру. Мер звільняється від рутинної адміністративної роботи і зосереджується на проблемах вирішення політичних питань. Така форма дає змогу певною мірою нівелювати недоліки зазначених форм: наявність керуючого дає змогу забезпечити професіоналізм в управлінні, а виборці мають можливість безпосереднього впливу на здійснення муніципальної політики, оскільки голосуючи «за» чи «проти» мера, який призначає та звільняє керуючого, вони тим самим голосують за збереження або зміну міської адміністрації.

Водночас у науковій літературі не зустрічається поєднання форм «сильний мер – рада» та «слабкий мер – сильна рада», яку можна було б визначити як «сильний мер – сильна рада».

Також слід сказати, що в чистому вигляді у столичних містах організаційно-правові форми місцевого самоврядування майже не зустрічаються. В основному може постерігатися одна домінуюча форма з домішками інших. Крім того, в кожній столиці організаційно-правова форма видозмінюється зважаючи на історичний спадок, сучасні реалії, традиції державотворення, а також цілі та перспективи розвитку.

Щодо структури органів місцевого самоврядування, то вона включає в себе, як правило, два елементи: виборний орган та виконавчий орган. Виборний орган може бути одноособовим або колегіальним. Необхідність існування

виконавчого органу пояснюється тим, що він є постійно діючою структурою на відміну від виборного органу.

Представницькі органи місцевого самоврядування зазвичай обираються громадянами прямим голосуванням, найчастіше – за мажоритарною системою: голосування здійснюється індивідуально за конкретних осіб – депутатів місцевих органів. Обираються окремі члени майбутнього муніципалітету по виборчих округах. Округи бувають одномандатні, іноді – багатомандатні. Також різняться і термін повноважень таких органів: від одного року до шести років.

Слід зауважити, що органи місцевого самоврядування можуть створювати постійні або тимчасові комісії, які утворюються за галузевою ознакою: комісії у справах освіти, культури, охорони навколишнього середовища тощо. У деяких випадках такі комісії можуть виконувати окремі доручення місцевого виборного органу. У ряді європейських держав ці комісії наділені не лише дорадчими та консультативними повноваженнями, а й розпорядчими.

Органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти. Природно, вони приймають їх у межах своєї компетенції. У деяких державах акти, прийняті місцевими органами, можна оскаржити в судовому порядку. Іноді це звичайний суд, а іноді – спеціальна адміністративна юстиція (в тих державах, де є система адміністративних судів).

Щодо порядку формування, структури та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, то в різних столичних містах європейських держав спостерігаються суттєві відмінності. Наприклад, у Лісабоні колегіальний виконавчий орган (муніципальна палата) у складі п'яти-семи осіб обирається громадою, у Брюсселі, Осло та Люксембурзі мер (бургомістр) призначається главою держави за поданням відповідної муніципальної ради (у столиці Нідерландів необхідна також рекомендація голови виконавчої влади провінції – королівського комісара, який призначається монархом) [98, с. 122].

Таким чином, у столичних містах європейських держав немає єдиного підходу до здійснення врядування. Слід врахувати, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління і місцевого самоврядування залежить від державного ладу (форми правління (президентська, парламентська, змішана), які визначають структуру центральної влади, не можуть не впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування) і особливо від державного устрою (унітаризм, федералізм тощо) [57, с. 39].

З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою і водночас із центральними органами влади виділяють такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), змішану та іберійську. Місто Київ за організацією і формою здійснення управління є подібним до столичних міст з іберійською моделлю організації влади на місцях.

У сучасному місцевому самоврядуванні України поєднуються два елементи, єдність та протилежність яких добре ілюструється на прикладах суспільного розвитку та управління. Ідеться про елементи такого порядку як представницька функція управління та функція безпосередньої демократії; державно-адміністративні функції місцевої влади і територіальні інтереси, які вона представляє; централізація влади на місцевому рівні та автономність у межах державної системи управління; самодіяльність колективів і громадських об'єднань, що поєднуються з регламентованістю виконавчих структур самоврядування тощо [57, с. 22-23].

Водночас європейська практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а саме: «сильна рада – слабкий мер», «сильний мер – рада», «рада – менеджер», комбінована форма та комісійна форма. Слід зауважити, що в чистому вигляді організаційно-правові форми місцевого самоврядування майже не зустрічаються. В основному може спостерігатись одна домінуюча форма з домішками інших. Крім того, в столицях європейських держав організаційно-правові форми видозмінюються з

огляду на історичний спадок, сучасні реалії, традиції державотворення, а також цілі та перспективи розвитку цих міст. Щодо міста Києва, то можна сказати, що у столиці України спостерігається тяжіння до таких організаційно-правових форм місцевого самоврядування як «сильна рада – слабкий мер» та «сильний мер – рада».

2.5. Особливості компетенції органів публічної влади в столиці України та столицях держав Європи

Ще одним важливим елементом конституційно-правового статусу столичного міста є компетенція столичної публічної влади, яка функціонує на його території. Компетенцію (від лат. *competere* – добиваюсь, відповідаю, підхожу) можна визначити як коло повноважень, наданих законом конкретному органу або посадовій особі. Юридичне значення терміну «повноваження» полягає в сукупності прав і обов'язків органів державної влади або місцевого самоврядування, а також посадових осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Водночас до компетенції органів столичної публічної влади належать також предмети відання цих органів, якими є законодавчо окреслені сфери міської діяльності, по відношенню до яких проявляються повноваження органів публічної влади, що діють на території столичного міста.

Отже, компетенцією органів столичної публічної влади є повноваження та предмети відання органів столичної публічної влади.

Компетенція органів столичної публічної влади визначається за допомогою конституції та законодавчих актів, що встановлюють межі (рамки) компетенції органів, які функціонують на території столичного міста і залучені до процесу здійснення місцевого управління та вирішення питань місцевого значення.

Діапазон повноважень, якими наділено органи публічної влади столичних міст, хоча і є досить широким, проте вони тісно взаємопов'язані і

взаємодоповнюють одне одного. Це є своєрідним вираженням можливостей столичних міст та їх призначення. Кожен предмет відання, яким оперує відповідний орган чи посадова особа, сприяє вирішенню питань місцевого значення в інтересах міського населення і з урахуванням загальнодержавних інтересів у межах конституції та законодавчих актів, які діють на території кожної європейської держави. А це у свою чергу відіграє вирішальну роль у забезпеченні нормальної життєдіяльності для жителів міста, створює умови для достатнього життєвого рівня та сприяє створенню умов для максимальної допомоги громадянам у реалізації їх прав та свобод [195, с. 12-13].

Компетенцію органів публічної влади у столиці України та столицях держав Європи можна згрупувати за певними однорідними напрямками (сферами) діяльності (відмінною рисою є внутрішня єдність), що є сукупністю основних видів міської діяльності та проявляються в управлінні економікою, інфраструктурою, соціальною сферою тощо. З огляду на це та на підставі аналізу відповідного законодавства європейських держав видається можливим виділити такі предмети відання та відповідні повноваження:

1. Фінансово-економічна сфера: прийняття місцевого бюджету; підготовка програм для місцевого економічного розвитку; участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій; збір різних грошових засобів, їх акумуляція; регулювання та функціонування громадських ринків і торговельних мереж; розвиток малого бізнесу і рекламної діяльності; стимулювання комерційної діяльності та туризму; ветеринарні послуги; надання ліцензій щодо певних видів підприємницької діяльності тощо.

2. Комунальне обслуговування, благоустрій та охорона навколишнього середовища: розвиток громадського транспорту; місцеве будівництво доріг, їх оновлення та обслуговування; санітарний стан міст, тобто слідкування за тим, як дотримується законодавство з охорони природи, ведеться боротьба із забрудненням води, повітря; повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття; забезпечення газопостачання; управління мережами теплопостачання; забезпечення енергопостачання; проведення іригаційних

робіт; регулювання сільського господарства та рибальства; захист і розвиток парків загального користування, місцевих лісів, пасовищ та природних ресурсів місцевого значення; кладовища та похоронні послуги; оздоблення міста; поводження з відходами; запобігання забрудненню довкілля; міське планування, управління земельними ресурсами та житловим будівництвом тощо.

3. Соціально-культурна сфера: допомога малозабезпеченим, людям похилого віку, інвалідам; безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки престарілих, для осіб, які потребують спеціального догляду; в деяких державах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах; діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних площадок; будівництво та ремонт шкіл, виплата зарплати вчителям; підтримка музеїв, виставок, культурних заходів, театру; захист та підтримка історичної та культурної спадщини тощо.

4. Охорона громадського порядку.

У віданні місцевих органів публічної влади столичних міст (Париж, Лондон) переважно знаходяться місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною та охоронною службою. Керівник місцевих виконавчих органів часто наділений функціями головного поліцейського начальника, який може керувати попереднім дізнанням, слідством, розшуком, затриманням злочинців. Однак у деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників.

У скандинавській моделі, зокрема в місті Осло, місцева влада має широкий набір функцій стосовно міського планування, використання землі та соціальних функцій, є відповідальною за збирання значної частини податків. При цьому Норвегія входить до п'ятірки лідерів – країн з дуже високим рівнем розвитку та соціального захисту її жителів, високими показниками суспільного здоров'я, високим рівнем освіти та культурного розвитку населення, охорони навколишнього середовища, низьким рівнем злочинності, а також де

гарантуються основоположні свободи, повага до гідності людини та можливість брати участі у суспільному житті.

У Стокгольмі органи місцевого самоврядування відповідають не лише за свою локальну економіку і комунальні послуги, а й на основі спеціальних законів – за соціальну допомогу, всю шкільну систему, медичне обслуговування і суспільну охорону здоров'я (так звані статутні питання), що є не місцевими функціями, а державними [122, с. 14].

Так, місцеві ради (муніципалітети) відповідають за влаштування біженців за рахунок спеціальної державної дотації. До обов'язкових повноважень місцевих рад, визначених спеціальним регулюванням, належать освіта (забезпечення практично всієї освіти нижче університетського рівня), соціальне забезпечення, догляд за особами похилого віку та людьми з фізичними і психічними вадами, планування і будівництво; охорона здоров'я, лікувальні установи та державні стоматологічні клініки; окремі повноваження з охорони навколишнього природного середовища та рятувальна служба [121, с. 176].

Місцеві ради мають створити для людей з функціональними відхиленнями належні умови для нормального життя. Це, зокрема, передбачає відповідне працевлаштування та забезпечення їх житлом, пристосованим до особливих потреб. Згідно із законом, що регулює питання допомоги та забезпечення громадян з функціональними відхиленнями, особи з розумовими вадами та деякі категорії психічно хворих мають право на особистого помічника та допомогу з боку контактної особи [121, с. 177-178].

Ще одним важливим обов'язком місцевих рад є догляд за людьми похилого віку. Загальна мета – створити умови літнім людям для забезпеченого життя, з повагою ставлячись до їхніх бажань та не втручаючись у їх приватні справи. Такий догляд здійснюється шляхом надання допомоги вдома, через центри для дорослих та інші соціальні служби для людей похилого віку, а також завдяки різним формам будинків для престарілих. До муніципальних обов'язків входить також медичне обслуговування літніх людей удома, в центрах для дорослих та будинках для престарілих.

У Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна держава Європейського Союзу ще не досягла такого показника. Приблизно три чверті всіх публічних службовців Данії працюють в органах комунального рівня, оскільки держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих їй органів. Так, у Копенгагені органи місцевого самоврядування забезпечують охорону здоров'я: профілактику захворювань, лікування та реабілітацію, які не потребують госпіталізації, лікування алкогольної та наркотичної залежності, амбулаторне лікування, місцеву стоматологічну допомогу, спеціальну стоматологічну допомогу і психологічну підтримку. Крім того здійснюється забезпечення проектів із запобігання безробіття для осіб без страховки, а також забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами.

Аналогічна ситуація склалася і у Фінляндії, законодавством якої передбачено «агентські» функції, які впливають із доручень, наданих вищими органами влади та встановлених спеціальним законодавством [122, с. 14].

У деяких європейських столичних містах місцеві влади наділяються повноваженнями в галузі зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародного культурного співробітництва [18, с. 193].

При цьому з метою належного виконання зазначених повноважень у структурі виконавчого апарату місцевого самоврядування передбачаються різні департаменти (можуть мати функціональний і галузевий характер), відділи, бюро тощо.

Так, наприклад, у Лондоні діють галузеві департаменти освіти, бібліотек та музеїв, житлового будівництва, пожежної безпеки, транспорту. Функціональні департаменти надають різноманітну технічну допомогу галузевим департаментам: відділ клерка надає юридичні консультації, забезпечує підготовку договорів та інших господарських документів тощо. Центральний господарський відділ відповідає за матеріальне забезпечення діяльності всіх департаментів, фінансовий відділ нараховує та видає заробітну плату всім співробітникам, перевіряє рахунки ради тощо.

У столиці Федеративної Республіки Німеччина виконавчий апарат будується на загальних для всіх земель принципах і всі департаменти мають єдину нумерацію. Кожен департамент очолюється обраним або призначеним керівником. Міська адміністрація включає департаменти загального управління, фінансів, безпеки та підтримання порядку, культури й освіти, у справах молоді, охорони здоров'я і соціальних проблем, будівництва, управління громадськими службами, економіки і транспорту.

Департаменти французьких муніципалітетів іменуються дирекціями. Нараховується сім-вісім дирекцій, у тому числі освіти, спорту, культури, відпочинку, санітарії, соціальних справ, урбанізації [98, с. 122].

У Франції та Італії органи самоврядування в цій галузі займаються лише другорядними питаннями: організацією викликів медсестер додому, інформуванням населення тощо. Аналогічним чином у Великій Британії початкова та середня освіта повністю входить до компетенції місцевого самоврядування, тоді як у Франції місцеві влади забезпечують лише матеріально-технічну базу, а держава визначає програми, наймає вчителів тощо [18, с. 192].

Слід звернути увагу на той факт, що багато місцевих органів прагнуть надавати населенню максимально широкий спектр послуг, що іноді призводить до дублювання окремих служб та нераціонального витрачання ресурсів (відомо, що вартість послуг тим нижча, чим більший кількості мешканців їх надано).

Множинність управлінських і територіальних структур стає причиною виникнення «ефекту безкоштовного споживання», коли окремі види послуг розповсюджуються на фізичних або юридичних осіб, яким вони безпосередньо не призначені і тому ними не сплачені.

Більшість муніципальних послуг (по боротьбі із забрудненням навколишнього середовища, з пожежної безпеки, послуги служби охорони правопорядку тощо) не можуть розподілятися персонально у вигляді окремих товарів або самостійних послуг з урахуванням своїх потенційних споживачів і

тому важко піддаються кількісному вимірюванню. Цим вони відрізняються від послуг, які можна диференціювати (як, наприклад, обігрів житлових будинків).

Водночас особливість компетенції органів столичної публічної влади полягає у тому, що, як уже зазначалося в попередньому розділі дисертаційного дослідження, такі органи наділяються додатковими повноваженнями, що обумовлено виконанням містом столичних функцій. Іншими словами, компетенція органів публічної влади в столиці України та столицях держав Європи реалізується у деяких сферах державної діяльності, пов'язаних із здійсненням містом столичних функцій.

З аналізу законодавства європейських держав вбачається, що найважливішими з таких повноважень є створення належних умов та забезпечення діяльності органів державної влади найвищого рівня, дипломатичних представництв і представництв міжнародних організацій, а також створення необхідних умов для організації та проведення загальнодержавних і міжнародних заходів. Зокрема, такою додатковою компетенцією, пов'язаною із виконанням містом Мінськом столичних функцій, наділено Мінський міський виконавчий комітет і Мінську міську раду відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про статус столиці Республіки Білорусь – місто Мінськ».

Англійський дослідник С. Крос зазначає, що у Великобританії законом про місцеве самоврядування в Англії та Уельсі окружним та районним муніципальним радам міста Лондона передано повноваження щодо забезпечення функціонування деяких об'єктів державного значення і вирішення інших питань державного значення. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'яток культури, доріг державного значення тощо [122, с. 14].

Відповідно до Закону Російської Федерації «Про статус столиці Російської Федерації» [109] у зв'язку із здійсненням містом Москвою функцій столиці Російської Федерації органи державної влади міста Москви здійснюють такі повноваження: надають в установленому законом порядку федеральним

органам державної влади Російської Федерації, представництвам республік у складі Російської Федерації, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів, а також дипломатичним представництвам іноземних держав у Російській Федерації земельні ділянки, будівлі, споруди і приміщення, житловий фонд, житлово-комунальні, транспортні та інші послуги; забезпечують необхідні умови для проведення загальнодержавних та міжнародних заходів; беруть участь у розробці і реалізації цільових федеральних програм розвитку міста Москви – столиці Російської Федерації; беруть участь в утриманні та розвитку систем зв'язку, федеральних автомобільних доріг загального користування та інших транспортних систем на території міста Москви; погоджують проект генерального плану розвитку міста Москви з федеральними органами державної влади Російської Федерації.

З аналізу Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] вбачається, що для виконання столичних функцій у місті Києві має бути забезпечено: належні умови для діяльності та розміщення вищих і центральних органів державної влади, дипломатичних установ, закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту; належні умови для діяльності та розміщення київських обласних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування Київської області, а також підприємств, установ і служб, що забезпечують їх функціонування (місто Київ є адміністративним центром Київської області); проведення на належному рівні заходів загальнодержавного та міжнародного характеру; здійснення заходів протокольного характеру щодо відвідування столиці іноземними делегаціями; підтримку стану навколишнього природного середовища в нормативних межах у зв'язку з постійно зростаючим навантаженням на нього; розвинену транспортну інфраструктуру, яка дасть змогу забезпечити переміщення внутрішніх пасажиропотоків та оптимальний транспортний доступ у регіони держави; належний стан найбільших систем життєзабезпечення державного значення (транспортного вузла, що включає, зокрема, залізничний, автомобільний транспорт, а також інші об'єкти

транспортної інфраструктури (аеропорти, порти тощо), центри управління енергетичними системами); належну інфраструктуру гостинності та сервісу, у тому числі житлово-комунального господарства тощо.

З огляду на те, що Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» не містить вичерпного переліку столичних функцій, доцільним є законодавчо визначити зазначене поняття, а також коло питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій, адже виникає проблема визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані із виконанням столичних функцій».

Таким чином, компетенцію органів столичної публічної влади становлять повноваження (права та обов'язки) та предмети відання органів публічної влади, що діють на території столичного міста, які реалізуються у законодавчо окреслених сферах міської діяльності та деяких сферах державної діяльності, пов'язані із здійсненням містом столичних функцій.

Звісно ж, повноваження, якими наділяються органи столичної публічної влади, не є рівноцінними. Однак конкретна «вага» того чи іншого повноваження визначається одночасно національними або місцевими традиціями і характеристиками органу, що здійснює діяльність. Будь-які спроби визначити ієрархію повноважень з точки зору їх значення заганняють в один із трьох глухих кутів:

1) беззмістовні абстрактні класифікації, при яких кожному повноваженню надається певне визначення незалежно від реалій;

2) абсолютизація конкретики та національної специфіки, що робить неможливим порівняння;

3) перехід від розгляду співвідношення повноважень до співвідношення органів, що їх реалізують [49, с. 37].

Також слід враховувати те, що певний вид діяльності може здійснюватися спеціально утвореною установою (організацією), яка підзвітна органу самоврядування. Останній здійснює контроль та бере участь в управлінні,

призначає посадових осіб тощо. Але установа має самостійний бюджет (в основному за рахунок коштів місцевого бюджету) та достатню самостійність у прийнятті рішень і внутрішньому управлінні. Класичним прикладом цього є учбові заклади, проте у багатьох країнах (Франція, Італія) саме таким чином функціонують служби будівництва житла і деякі соціальні служби, які утворюються органами самоврядування в рамках їхньої компетенції [18, с. 193-194]. Такі підприємства також можуть здійснювати обслуговування житлового фонду, який належить муніципалітетам.

Для здійснення ряду компетенцій можуть утворюватися підприємства (установи) із змішаною формою власності. Бюджет підприємства при цьому формується за рахунок приватних та громадських інвестицій, але органи самоврядування, як правило, утримують контрольний пакет акцій [18, с. 194].

Виконання ряду повноважень може відбуватися шляхом їх передачі у концесію приватним підприємствам на певних умовах. Органи самоврядування у такому разі здійснюють контроль та забезпечують певні пільги (в тому числі монополію на той чи інший вид діяльності). У ряді випадків можливі й прямі фінансові впливи. Форми діяльності, пов'язані із залученням приватного підприємництва, використовуються в основному у прибутковій сфері: транспортні та комунальні послуги тощо. Крім того, органи самоврядування неодмінно використовують замовлення на ті чи інші роботи, експертизи тощо. У такому разі в ролі підрядника можуть виступати як приватні, так і державні підприємства [18, с. 194].

Деякі традиційні функції, які виконуються місцевими владами, можуть передаватися приватним організаціям у результаті приватизації муніципальних служб (наприклад, міських транспортних підприємств, служб збирання сміття тощо). У такому випадку місцеві влади можуть здійснювати лише загальне нормативне регулювання, але зберігають за собою право оперативного втручання в критичних ситуаціях. Таке втручання, однак, повинно стосуватися не самого приватизованого підприємства, а лише виконання ним необхідних функцій, у разі якщо воно не справляється з ними [18, с. 194].

Вибір тієї чи іншої формули для реалізації кожної сфери відання може визначатись як самостійно органами місцевого самоврядування, так і державою – шляхом законодавчого врегулювання особливо важливих питань.

Чим більше та чи інша сфера потребує спеціальних знань персоналу, управлінської та фінансової гнучкості, тим рідше використовується безпосереднє виконання компетенцій адміністративними службами [49, с. 24-29].

Загалом, процес реалізації органами столичної публічної влади своєї компетенції складається із низки дій, зокрема:

- прийняття рішень щодо основних питань місцевого життя (прийняття бюджету, податкових ставок, основоположних рішень з основних предметів відання) або ж питань, що стосуються виконання містом столичних функцій;
- керівництво роботою представницького органу (головування на засіданнях, формування порядку денного, контроль за дотриманням регламенту);
- прийняття другорядних рішень у перервах між сесіями представницького органу від його імені;
- загальне керівництво виконавчою владою (призначення на посади, реалізація рішень представницького органу);
- технічне щоденне керівництво виконавчою владою (розробка конкретних заходів, забезпечення цілісності політики, узгодження рішень);
- забезпечення управління фінансами місцевої спільноти (щоденне управління доходами та видатками, поточне управління бюджетом);
- керівництво місцевою поліцією;
- перевірка на відповідність законодавству актів представницької та виконавчої влади;
- фінансовий контроль (аудит, перевірка правомірності фінансових операцій органів місцевої влади);
- технічна попередня експертиза (консалтинг) рішень, що приймаються;

- політична попередня експертиза (консалтинг) рішень, що приймаються;
- представництво спеціальних інтересів (професійних, конфесійних, територіальних тощо) в місцевих органах влади;
- загальна компетенція з представництва інтересів держави на місцевому рівні;
- галузеве управління в межах окремої сфери;
- накладення санкцій на місцеві органи через неправомірні дії (анулювання рішень, відсторонення з посади тощо) [49, с. 33-34].

Таким чином, компетенція органів столичної публічної влади може реалізовуватися шляхом залучення спеціально створеного для цього органу чи організації або ж бути одним із напрямів діяльності органу загальної компетенції і. Водночас можливою є ситуація, коли сфера відання розділена на ще менші елементарні сфери, кожна з яких виконується окремим органом.

Вартим уваги є також аналіз питання розподілу функцій та обов'язків між центральною та міською владами. Адже від характеру та обсягу взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням багато в чому залежить ефективність здійснення як загальнодержавної, так і муніципальної політики. На місцевому рівні вирішуються по суті усі питання обслуговування населення, соціально-економічні, політичні, гуманітарні та культурні проблеми. Разом з тим, компетенція органів столичної публічної влади реалізується також у деяких сферах державної діяльності, що пов'язано із виконанням містом столичних функцій. Відповідно реалізуються і державні завдання: зміцнюються основи народовладдя, повніше задовольняються життєві потреби населення, стабілізується політична, економічна та соціальна системи [18, с. 116].

З огляду на це в науковій літературі виділяють такі моделі розподілу функцій та обов'язків між центральною і міською владами:

- 1) модель відносної автономії (Скандинавські країни):
незалежність міського самоврядування в межах держави;

свобода дій у встановлених рамках, які визначаються більше законодавством, ніж Конституцією;

обмежений контроль місцевих влад;

сплата податків містом є значним внеском у столичну казну;

обмежений контроль місцевих властей з боку центральних органів влади;

міська влада легко пристосовується і несе відповідальність за прийняття рішень і задоволення громадських потреб;

2) модель представництв (Західна Європа):

міська влада – продовження або орган центральної влади;

детальна регламентація міської влади у законодавстві;

високий ступінь регламентації та контролю міської діяльності;

незначне пряме оподаткування органів на міському рівні;

відсутність значного безпосереднього податкового повноваження на міському рівні;

основне фінансування іде від центральної влади;

посилений нагляд центральних органів за діяльністю міських;

менш пристосована і несе меншу відповідальність за прийняття рішень на міському рівні та задоволення потреб населення;

можуть використовувати неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів;

3) модель взаємодії (характерна для Великобританії):

розподіл влади на центральному та міському рівні заснований на розподілі фінансових та юридичних повноважень у наданні послуг;

поєднання міських джерел прибутків з прямими податками і дотаціями;

спільна відповідальність за збір податків і субсидій;

використання урядових та неурядових організацій для надання послуг [146, с. 51-53].

У сучасній практиці державного будівництва широко застосовується делегування як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права. Воно також застосовується як ефективна форма децентралізації владних

повноважень між центральною владою та місцевими органами влади і управління [122, с. 13].

Принцип делегування повноважень на місця – це об'єктивний процес, спрямований на децентралізацію державної влади, який одержав широке міжнародне визнання і закріплення у Європейській хартії місцевого самоврядування. Цей процес відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів у конституційний механізм, їх пристосування до вирішення завдань, що мають загальнодержавне і загально регіональне значення [18, с. 133].

Ю. Ключковський акцентує увагу на тому, що сьогодні різниця між делегованими і власними повноваженнями полягає лише у відповідальності за здійснення цих повноважень та контролі за ними [154, с. 50]. На думку науковців, передача тих або інших державних повноважень органам місцевого самоврядування дає змогу уникнути низки досить істотних проблем, вирішення яких сприяє, наприклад, можливості уникнути зайвої/надмірної концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду лише місцевими справами; забезпеченню участі населення у здійсненні владних повноважень, політичному процесі; зближенню держави з громадянським суспільством; здійсненню раціоналізації та оптимізації муніципального утворення в цілому тощо.

Законодавство ряду європейських держав розрізняє обов'язкові, доручені (делеговані) і факультативні (власні – добровільні) повноваження місцевих органів влади [122, с. 14]. Розподіл компетенції переважно здійснюється під контролем держави, оскільки саме вона, володіючи суверенітетом та виступаючи верховним гарантом здійснення публічної влади на своїй території, зобов'язує місцеве самоврядування коректно виконувати визнаний за ним певний мінімум компетенцій. Ідеться, таким чином, про обов'язкові компетенційні повноваження. Територіальні громади не мають права відмовитися від їх виконання та вирішення питань місцевого значення, крім спеціально обумовлених законом випадків, коли внаслідок очевидної нездатності органів самоврядування впоратися із завданнями окремі

компетенційні повноваження можуть бути передані іншому рівню самоврядування або державі [19, с. 347]. Доручені (делеговані) повноваження місцевих органів передаються органами вищого рівня на основі спеціальних законів. Слід зазначити, що у жодній європейській державі розмежування повноважень не є результатом заздалегідь продуманої, логічно стрункої єдиної системи. Сфери компетенційного впливу утворювалися історично протягом століть та коригувалися законодавством.

У Німеччині в компетенції органів місцевого самоврядування «відповідно до традиційного комунального права» розрізняють самостійні завдання, що випливають із самоврядування громад (власні завдання), та отримані завдання, так звані делеговані повноваження, комунальних органів муніципального управління. До делегованих завдань зазвичай відносяться функції, якими наділяються нормами законодавства земель. Це так звана делегована сфера впливу. До неї належать поліцейські функції, служба вуличного руху, будівельний та промисловий нагляд, нагляд за безпритульними, облік чисельності населення тощо [122, с. 14].

У законі Республіки Албанія про місцеве управління 2000 р. [250] зазначено, що комуни, муніципалітети мають виключні повноваження, загальні та делеговані. Виключними повноваженнями є повноваження у сфері інфраструктури та благоустрою (водопостачання; будівництво, реконструкція та утримання місцевих доріг, тротуарів і площ; вуличне освітлення; громадський транспорт; кладовища і похоронні послуги; парки та місця загального користування; управління відходами; міське планування, управління земельними ресурсами та житловим забезпеченням), у сфері місцевого економічного розвитку (підготовка програм для місцевого економічного розвитку; регулювання і забезпечення функціонування місць громадського ринку і торговельної мережі; розвиток малого бізнесу, а також проведення рекламних заходів, ярмарок у громадських місцях; підтримка місцевого економічного розвитку; ветеринарні послуги; захист і розвиток місцевих лісів, пасовищ та природних ресурсів), у сфері цивільної безпеки (охорона

громадського порядку та запобігання адміністративним порушенням) та соціально-культурні і рекреаційні повноваження (збереження і розвиток місцевих культурних та історичних цінностей, організація заходів і управління відповідними установами; соціальні послуги, включаючи дитячі будинки, дитячі садки, будинки престарілих).

Загальні повноваження можуть виконуватися місцевим органом управління самостійно або спільно із центральним урядом і стосуються питань дошкільної і шкільної освіти; медичного обслуговування та охорони здоров'я населення; соціальної допомоги та боротьби із бідністю; охорони навколишнього середовища.

Делеговані ж повноваження можуть бути двох видів, а саме: обов'язкові (визначаються законом) і необов'язкові (здійснюються на основі угоди між органом місцевого управління та органом, який делегує відповідні повноваження).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [136] передбачає, що місцеві ради мають виключні повноваження, власні (самоврядні) та делеговані. Виключні повноваження включають у себе організаційні повноваження, пов'язані з діяльністю самої Київської міської ради, а також: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; затвердження місцевого бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; питання розміщення відходів, використання природних ресурсів місцевого значення; затвердження місцевих містобудівних програм.

Водночас в таких сферах відання міста Києва як соціально-економічний і культурний розвиток; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення Київська міська рада наділена як власними (самоврядними), так і делегованими повноваженнями.

Разом з тим важливим при вивченні розподілу повноважень між органами влади є питання врахування можливого підпорядкування органів влади або посадових осіб, а також інших інституціоналізованих способів впливу одного органу влади на інший. Можна виокремити чотири рівні такого впливу залежно від того, наскільки суттєво представлені ієрархічні зв'язки у відносинах між двома органами влади:

- 1) пряме лінійне підпорядкування (право призначати на посаду та звільняти з посади, право давати розпорядження і вказівки, право анулювати акти підпорядкованого);
- 2) функціональне підпорядкування (право давати розпорядження та вказівки у визначеній сфері, право контролю за їх виконанням);
- 3) процедурне підпорядкування (право давати розпорядження, що стосуються процедури, право приймати процедурні рішення, право контролю за їх виконанням);
- 4) координація (право координувати діяльність, право давати рекомендації, право отримувати інформацію) [49, с. 36].

Так, мер міста Парижа з правової точки зору може знаходитись у прямому підпорядкуванні у ради в частині низки своїх повноважень, проте стосовно інших повноважень діє незалежно від неї. Водночас, у частині деяких повноважень він підпорядкований представнику держави в департаменті чи районі. Але ні рада, ні представник держави не мають права відсторонити мера від посади – за винятком надзвичайних ситуацій, які не є за визначенням елементом щоденного процесу управління, так само як і давати вказівки з усіх питань, що входять до компетенції голови виконавчої влади спільноти. Тобто мер не знаходиться у прямому лінійному підпорядкуванні ні у ради, ні у представника держави. Навпаки, по відношенню до всіх їхніх повноважень голова виконавчої влади в Парижі підпорядкований функціональному керівництву чи то зі сторони ради, чи то зі сторони префекта. Таким чином, голова виконавчої влади знаходиться у подвійному функціональному підпорядкуванні у ради та у представника держави [49, с. 36-37].

Концентрація повноважень і рівень взаємного впливу органів управління один на одного безумовно взаємопов'язані. Теоретично можливим є майже необмежений спектр поєднань, але практика місцевого столичного управління виключає деякі варіанти. Так, не зустрічається ситуація значної концентрації повноважень у органа, що лінійно підпорядкований іншому органу управління, який діє на місцевому рівні [49, с. 37].

Досить цікаві результати дає групування органів управління з точки зору концентрації/дисперсії «другорядних» функцій (представлення галузевих та територіальних інтересів, технічна та політична експертиза рішень тощо), а саме можна виділити:

1. Моноцентричний тип (британська модель): значна частина функцій сконцентрована в рамках одного органу управління; інші за рахунок цього стають залежними від нього або підпорядковані йому і можуть перетворитися в передавальні механізми, що не відіграють самостійну роль у прийнятті рішень. Як правило, таким домінуючим органом є виборний голова виконавчої влади. Прямі вибори ще більше посилюють вплив голови виконавчої влади за рахунок демократичної легітимності, але й непрямі вибори (французьких мерів) можуть як допускати або не допускати домінування мера, так і сприяти йому при відповідній виборчій системі.

Ступінь моноцентризму буває різним: як правило, можна говорити про моноцентричний тип організації, якщо один орган контролює більше 1/3 функцій, тоді як інші не акумулюють такої кількості.

2. Біполярний тип: два органи управління відверто домінують, концентруючи значну кількість функцій, тоді як інші є монофункціональними. Теоретично будь-яка система місцевого управління, заснована на класичному розподілі виконавчої та представницької влади, припускає саме біполярну структуру управління (винятком є британська система).

У більшості європейських держав на місцевому рівні переважають дві тенденції: концентрація владних повноважень на користь органів виконавчої влади, з переміщенням представницьких органів на другий план, і дисперсія

влади, пов'язана з великою кількістю галузевих органів управління відносно самостійних. Таким чином, найбільш розповсюджений теоретично варіант є досить рідким на практиці. Як приклад дихотомії представницька/ виконавча влада можна навести Бельгію, Нідерланди та скандинавські держави.

Проте можливі й більш складні варіації, в межах яких у якості так званих управлінських олігополістів виступають голова виконавчої влади місцевої спільноти і представник центрального уряду на території цієї місцевої спільноти. За визначенням, такий варіант зустрічається лише в межах континентальної правової системи, і до нього можна віднести, зокрема, розподіл функцій управління між головою Генеральної ради і префектом департаменту у Франції.

3. Поліцентризм: система, в межах якої неможливо визначити, опираючись на розподіл повноважень, суб'єкта концентрації [49, с. 39-41].

Вивчення європейського досвіду організації столичної публічної влади дає змогу виділити такі основні тенденції:

1. Незважаючи на те що провідну роль в управлінні місцевими справами відіграє вільно обрана місцева рада, намітилася тенденція посилення виконавчої влади за рахунок представницької системи, зростання впливу бюрократії. Це компенсується зростанням професіоналізму управління. Відбувається посилення виконавчих органів у різних формах: при визначенні структури органів місцевого самоврядування більший обсяг владних повноважень закріплюється за виконавчими органами; представницькі органи передають частину своїх функцій додатковим органам (на певний час або безстроково).

2. Кожен муніципалітет має свою власність (земельну та іншу), але не більше того, що необхідно для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко застосовують у своїй роботі економічні важелі – податковий прес, ліцензування, укладення контрактів з приватними фірмами. Це сприяє, з одного боку, збільшенню доходної частини місцевих

бюджетів, а з другого – розвитку муніципального господарства і стимулюванню підприємництва.

3. Компетенція органів столичної публічної влади зазнала значних видозмін. Це обумовлено рядом обставин: по-перше, з'являються нові функції, потреби у здійсненні яких раніше не було (екологічні тощо), по-друге, частина функцій, традиційно здійснюваних муніципалітетами, передається представникам громадських об'єднань або приватних компаній (наприклад, прибирання та утилізація сміття тощо). Водночас особливістю компетенції органів столичної публічної влади є те, що вона проявляється у сферах державної діяльності, пов'язаних із здійсненням містом столичних функцій.

4. Множинність управлінських структур породжує «ефект безкоштовного споживання», коли окремими послугами користуються ті, для кого вони не призначені і хто за це не платить. Наприклад, мешканці приміських районів користуються практично в повному обсязі всіма благами міста [197, с. 462-463].

Щодо столиці України, то повноваження органів місцевого самоврядування в місті Києві регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва з центральними органами державної влади регулюються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування в місті Києві засвідчив, що регулювання питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій є досить суперечливим та концептуально не узгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади. Це призвело до виникнення низки суперечностей у законодавстві про місцеве самоврядування та негативних

наслідків у практичній діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування [19, с. 351].

Насамперед відсутність законодавчого визначення поняття «столичні функції» та кола питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій призвела до виникнення проблеми визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані із виконанням містом столичних функцій».

Крім того, органічна єдність виконавчої влади та місцевого самоврядування відображається у царині компетенції, яка включає в себе сфери відання та повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у відповідних сферах суспільного життя. Ці сфери в принципі є однаковими як для органів виконавчої влади, так і для органів місцевого самоврядування [28, с. 349].

До таких сфер (галузей), де найтісніше переплітаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, відносяться: сфера економічного і соціально-культурного розвитку (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та зайнятість населення тощо), сфера охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку тощо. Свідченням тому є перелік їх повноважень, які визначаються в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» стосовно окремих сфер господарського та соціально-культурного розвитку міста Києва. Однак зі змісту цих законів чітко не зрозуміло, які саме питання відносяться до повноважень органів місцевого самоврядування, а які — до відання місцевих органів виконавчої влади. Особливо це помітно в так званих галузевих законах, де повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади досить часто визначаються в контексті однієї статті. А тому, повноваження органів місцевого самоврядування по суті водночас є повноваженнями органів виконавчої влади,

у зв'язку з чим останні виявляються більш повноважними, ніж органи місцевого самоврядування. Зокрема, прикладом такого підходу можна навести Закон України «Про освіту» [28, с. 349].

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить про те, що в Україні зроблено вибір на користь моделі регулювання питань місцевого значення за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». Адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в рамках Конституції та законів України (стаття 140 КУ). Закон «Про місцеве самоврядування» є своєрідним каталогом функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. По суті, це закон про органи та посадових осіб місцевого самоврядування, їхні функції та повноваження.

Також, розмежовуючи повноваження органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) та делеговані, вітчизняне конституційне право не передбачає поділу повноважень місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не відносить до компетенції органів місцевого самоврядування, крім конкретно визначених цим та іншими законами питань, вирішення будь-яких інших питань, які не вилучені зі сфери їхньої компетенції і не віднесені до компетенції якогось іншого органу. Однак є досить багато законодавчих актів, де важко розрізнити компетенцію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Досвід організації управління у столичних містах європейських держав свідчить про те, що доцільним при організації столичної публічної влади є використання принципу субсидіарності, відповідно до якого територіальна громада столичного міста, її органи місцевого самоврядування повинні мати повне право в межах закону самостійно та вільно (незалежно від органів виконавчої влади) вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено органу виконавчої влади. Водночас особливістю зазначеного принципу при організації столичної публічної влади є

те, що саме держава має наділяти органи місцевого самоврядування столиці повноваженнями, пов'язаними із здійсненням столичних функцій.

Таким чином, компетенцію органів столичної публічної влади становлять повноваження та предмети відання органів публічної влади, що діють на території столичного міста, які реалізуються у законодавчо окреслених сферах міської діяльності та деяких сферах державної діяльності, пов'язані із здійсненням містом столичних функцій.

На підставі аналізу європейського законодавства та повноважень органів столичної публічної влади виділяються такі сфери компетенцій: фінансово-економічна сфера, комунальне обслуговування, благоустрій та охорона навколишнього середовища, соціально-культурна сфера, охорона громадського порядку.

Наголошується на тому, що компетенція органів столичної публічної влади проявляється у сферах державної діяльності, пов'язаних із здійсненням містом столичних функцій (наприклад, створення належних умов та забезпечення діяльності органів державної влади найвищого рівня, дипломатичних представництв і представництв міжнародних організацій, а також створення необхідних умов для організації та проведення загальнодержавних і міжнародних заходів, здійснення заходів протокольного характеру щодо відвідування столиці іноземними делегаціями тощо).

Аналіз повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві засвідчив, що регулювання питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій є досить суперечливим та концептуально не узгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади — первинного суб'єкта муніципальної влади.

Акцентується увага на необхідності законодавчого визначення поняття «столичні функції» та кола питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій (виникає проблема визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані з виконанням столичних функцій»).

Досвід організації управління у столичних містах європейських держав доводить, що доцільним при організації столичної публічної влади є використання принципу субсидіарності, відповідно до якого територіальна громада столичного міста, її органи місцевого самоврядування повинні мати повне право, в межах закону, самостійно та вільно (незалежно від органів виконавчої влади) вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено органу виконавчої влади. Водночас особливістю використання зазначеного принципу при організації столичної публічної влади є те, що саме держава має наділяти органи місцевого самоврядування столиці повноваженнями, пов'язаними із здійсненням столичних функцій.

2.6. Гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади в Україні та державах Європи: порівняльний аналіз

Для того, щоб органи публічної влади, які функціонують на території столичного міста, належним чином реалізовували свою компетенцію, їм повинні бути надані реальні гарантії діяльності та передбачена відповідальність за можливі порушення.

Наявність державних гарантій діяльності сприяє невтручанню у вирішення місцевих справ та ефективному, оперативному і кваліфікованому вирішенню всіх питань місцевого значення. При цьому слід мати на увазі, що гарантії надаються державою по відношенню до органів столичної публічної влади, які функціонують на території міста, оскільки на них покладається здійснення столичних функцій міста, а також вирішення питання місцевого значення шляхом реалізації цими органами відповідної компетенції.

Незважаючи на те що хоч гарантії і пов'язані нерозривно із суспільством та обумовлені закономірностями суспільного розвитку, проте єдиного підходу до розуміння поняття державних гарантій немає.

Так, на думку В. Кравченка, гарантіями є економічні, політичні та правові умови і засоби повної, а також ефективної реалізації органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування [98, с. 108]. М. Корнієнко вважає, що гарантії місцевого самоврядування – це комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування [78, с. 110]. Б. Калиновський приходить до висновку, що гарантії місцевого самоврядування – це система умов та засобів, що забезпечує процес реалізації права на місцеве самоврядування органам місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування [57, с. 134].

Здійснення місцевого управління забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні і правові умови та засоби повної і ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування [98, с. 108].

Однак найбільш вдалим, на наше переконання, є визначення гарантій діяльності органів столичної публічної влади як встановлених законом засобів забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими посадовими особами [198, с. 555].

Гарантії можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних гарантій слід віднести досягнутий рівень розвитку держави, тобто ті економічні, політичні, соціальні, духовні відносини, що склалися в суспільстві. Відповідно можна говорити про економічні, політичні, організаційні, соціальні, духовні гарантії.

Розглядаючи детальніше природу загальних гарантій, слід зазначити, що діяльність органів столичної публічної влади, їхня компетенція реалізуються в конкретному суспільно-політичному середовищі, яке так чи інакше впливає на

їхнє становлення. Всередині цього простору відбуваються різноманітні економічні, політичні процеси, напрацьовуються культурні надбання, реалізуються духовні цінності. Все це є передумовою стимулювання розвитку місцевого самоврядування, забезпечує його стабільність, відкриває реальні можливості для повнішої реалізації компетенції та повноважень [57, с. 135-136].

Основу економічних гарантій становить діюча економічна система з її правами: свободи вибору принципів діяльності, розвитку підприємництва, різноманітності та рівноправності форм власності. До цього виду гарантій відносять також конституційне закріплення економічних та фінансових основ місцевого самоврядування [57, с. 136].

При дослідженні економічних гарантій слід зупинитися на розгляді питання джерел доходів місцевих органів влади, без яких не буде повною мірою реалізована власна компетенція. Отже, можна виділити кілька груп джерел доходів:

1) державні субсидії, тобто виплати із державного бюджету, які є основним джерелом доходів. Субсидії бувають трьох видів: а) загальні субсидії (мають нецільовий характер та виплачуються регулярно); б) цільові субсидії, які також регулярно виплачуються, але на конкретні цілі (освіту, культуру тощо); в) спеціальні дотації;

2) місцеві податки (муніципальний прибутковий податок; податок з вартості землі; податок з доходів компаній; податок із власності (податок, який сплачують домовласники, власники господарських споруд та земельних ділянок) тощо). У ряді держав є податок з продажів, коли з кожної покупки певний відсоток стягується на користь податку в казну міського бюджету.

Слід зазначити, що не у всіх європейських державах місцеві податки становлять основу наповнення місцевого бюджету. Наприклад, якщо у Швеції питома вага виключно місцевих податків і зборів у структурі джерел фінансування органів місцевого самоврядування становить близько 61%, у Данії – 51%, у Швейцарії – 46%, Норвегії – 42%, то у деяких інших державах,

навпаки, місцеві податки у структурі надходжень становлять зовсім незначну частку: в Естонії питома вага місцевих податків становить менше 1%, незначний рівень місцевих податків спостерігається також у Великобританії, Болгарії, Румунії, Словенії [172, с. 60];

3) видача дозволів на торгівлю, видовищні заходи, будівництво тощо. Кожен дозвіл слід оплачувати, тому це теж джерело поповнення місцевого бюджету;

4) споживчі платежі. Це платежі за воду, вивезення і знищення сміття;

5) позики. Так, у структурі джерел місцевого фінансування Нідерландів суми позик становлять 19%, Бельгії – 13%, Чехії – 11%, Франції – 10%, Іспанії – 10%, Федеративній Республіці Німеччина – 9%. Проте в більшості держав позики або взагалі не застосовують, або вони становлять зовсім низький відсоток: Румунія, Великобританія, Польща, Латвія, Швеція, Данія та інші держави [172, с. 60]. Тим паче, що позики мають один суттєвий недолік: їх обов'язково треба повертати.

До політичних гарантій відносяться інституційно-правові норми, що забезпечують суспільну стабільність, здійснення політичних реформ, розвиток демократії, діалог між владою та опозицією, ліквідацію негативного впливу на ситуацію в державі і суспільстві корпоративних інтересів та амбіцій політичних сил і груп, наявність національної ідеї, яка об'єднувала б зусилля всіх співвітчизників до побудови сильної демократичної держави, здатної забезпечити добробут і процвітання, всебічний розвиток особистості та утвердження громадянського суспільства [57, с. 136].

Ефективному розвитку України та виходу із існуючої кризи мав би сприяти консенсус, якого вкрай необхідно досягнути політичним партіям, що відіграють ключові ролі на політичній арені нашої держави. Звісно, для цього слід поступитися власними інтересами та позиціями. Політичні зусилля важливо передусім спрямовувати на те, що об'єднує суспільство у вирішенні завдань для виходу з політичної, соціальної та економічної кризи.

Сьогодні можна констатувати, що перші кроки у цьому напрямі вже зроблено. Так, представниками політичних партій, обраними до Верхової Ради України у 2014 році, було підписано Коаліційну угоду від 21 листопада 2014 року [182], відповідно до якої векторами руху у провадженні спільних політичних позицій є: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі. Особливу увагу привертає до себе зобов'язання сприяти формуванню державної системи та системи органів місцевого самоврядування, які забезпечуватимуть ефективний захист громадян, надаватимуть на належному рівні публічні послуги, ефективно розпоряджатимуться державними і комунальними ресурсами та власністю, збільшенню прав та повноважень місцевих громад.

Ще одним політичним кроком є Концепція реформування місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [77]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [48], яка спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища.

Також заслуговує на увагу Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [134],

яка передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, зокрема, децентралізацію та реформу державного управління. Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, цілковита реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Організаційні гарантії спрямовані на створення і підтримку демократичних основ формування та діяльності структур місцевого самоврядування, використання форм прямого волевиявлення населення, підготовку кадрів для органів місцевого самоврядування [97, с. 425].

До духовних гарантій слід віднести існуючу в Україні систему культурних та ідеологічних цінностей, загальний рівень суспільної свідомості, стан усвідомлення широкими верствами населення природи та призначення місцевого самоврядування [98, с. 108].

Серед соціальних гарантій органів столичної публічної влади слід назвати розвиток соціальної структури суспільства, формування основних соціальних груп з певними соціально-економічними інтересами та потребами, в цілому інститути громадянського суспільства [57, с. 138].

Спеціальні або правові гарантії – це правові засоби, які забезпечують нормальну організацію та функціонування органів столичної публічної влади.

Вони встановлені Конституцією та законами і спрямовані на забезпечення та захист, зокрема, прав місцевого самоврядування, його самостійність та ефективність [98, с. 108]. Підкреслюючи самостійність органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, Конституція України визначає норму, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції України чи законам України призупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Якщо гарантії органів столичної публічної влади розглядати із суто правової точки зору, то до правових засад державних гарантій можна віднести конституційні гарантії, законодавчі гарантії, судово-правові гарантії, адміністративні гарантії.

Закон про столицю Республіки Білорусь [108], зокрема, закріплює положення про те, що держава забезпечує здійснення містом Мінськом функцій столиці Республіки Білорусь шляхом: передачі в комунальну власність майна, необхідного для здійснення функцій столиці Республіки Білорусь, та прийняття інших заходів щодо забезпечення реалізації містом Мінськом функцій столиці Республіки Білорусь.

Згідно із статтею 6 Закону Російської Федерації «Про статус столиці» [109] та статті 71 Статуту міста Москви [183] витрати Москви, пов'язані із здійсненням нею функцій столиці, повністю компенсуються за рахунок субвенцій з федерального бюджету і платежів за надані містом послуги, що вносяться федеральними органами державної влади, їх установами та казенними підприємствами, представництвами суб'єктів Російської Федерації та дипломатичними представництвами іноземних держав. Субвенції та інші витрати з федерального бюджету на здійснення Москвою функцій столиці повинні виділятися в законі про федеральний бюджет окремим рядком у рублях і у валюті. До складу субвенцій повинні також включатися і втрати міського бюджету, що є наслідком рішення федеральних органів влади про надання пільг користувачам майна, що перебуває у власності Москви, і надаваних містом послуг.

Водночас, статтею 21 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] визначається, що держава забезпечує здійснення містом Києвом столичних функцій шляхом:

1) виділення окремим рядком у Державному бюджеті України фінансування витрат на здійснення містом Києвом столичних функцій;

2) затвердження стабільних, не менш ніж на два роки, бюджетних показників взаємовідносин Державного бюджету України і бюджету міста Києва;

3) надання субвенцій, виділення необхідних ресурсів для виконання програм, проектів та на інші витрати, пов'язані із здійсненням містом столичних функцій;

4) компенсації на підставі угод витрат, пов'язаних з використанням центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій та іншими органами, місцем розташування яких законодавством визначено столицю України, земельних ділянок, будівель, споруд, наданням комунальних послуг тощо;

5) передачі в комунальну власність територіальної громади міста Києва майна підприємств, установ, організацій та інших об'єктів державної власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних господарських товариствах, які розташовані у місті Києві;

6) надання державних гарантій на інвестиції, що залучаються на розвиток інфраструктури міста;

7) надання органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування урядових телекомунікацій та каналів зв'язку, необхідних для здійснення столичних функцій;

8) надання власного загальноміського ефірного телевізійного, а також загальноміського радіоканалу, каналу кабельного телебачення.

Крім забезпечення органів столичної публічної влади відповідними гарантіями, необхідно також здійснювати контроль за їх діяльністю та

встановлювати відповідальність у разі невиконання чи неналежного виконання своїх повноважень.

В. Яковлев акцентує увагу на тому, що здійснення контролю за діяльністю столичних органів публічної влади не піддається сумніву з огляду на ряд моментів, що визначають внутрішню специфіку здійснення відповідно державної влади і влади місцевого самоврядування. Зокрема, можна констатувати про те, що ряд функцій, здійснюваних органами місцевого самоврядування, не лише є важливими для місцевої спільноти і пов'язані з існуванням органів місцевого самоврядування та їх діяльністю, а й водночас окремі із цих функцій мають загальнодержавне, загальнонаціональне значення. Саме тому подекуди бажано і разом з тим вкрай важливо встановлювати мінімальні державні вимоги, що стосуються питання реалізації таких функцій. Також необхідно визначити ефективний механізм державного контролю в частині реалізації вищезазначених функцій. Як правило, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування дає змогу вирішувати питання забезпечення ефективності місцевого самоврядування, захисту громадян від зловживань і сприяє проведенню єдиної державної політики в окремих областях державного і суспільного життя [202].

Відповідальність місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування має на меті створення системного моніторингу стану міста як об'єкта управління, що у свою чергу є основною передумовою прийняття управлінських рішень. Такий моніторинг повинен включати не лише окремі напрями, як-то: навколишнє середовище, система освіти, зайнятості тощо, а й враховувати рівень їх взаємодії та взаємного впливу. Відсутність системного моніторингу призводить до зниження раціональності прийняття як стратегічних, так і тактичних рішень, що може негативно відобразитись і на стані об'єкта управління, і на самій міській владі.

Необхідність покладення відповідальності на органи місцевого самоврядування була усвідомлена законодавцями європейських держав і була закріплена на законодавчому рівні. При цьому слід враховувати, що

відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування традиційно розглядається як певний наслідок здійснення нагляду і контролю з боку насамперед державних органів, не виключаючи при цьому контролю з боку місцевого населення.

Тобто відповідальність органів столичної публічної влади є необхідною умовою забезпечення надійності та ефективності управління столичного міста. Адже саме відповідальні органи місцевого управління та посадові особи зможуть належним чином забезпечити реалізацію прав і свобод населенням та ефективний розвиток столичного міста.

У межах дисертаційного дослідження розглядається лише такий різновид відповідальності як конституційно-правова. Головним критерієм відмежування конституційної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності є не лише джерела права, суб'єкти та правовідносини, а й специфічні санкції, що застосовуються до суб'єктів, які беруть участь у здійсненні публічної влади.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування має на меті забезпечення:

- ефективності реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;
- врахування та захисту інтересів територіальної громади при вирішенні всіх питань місцевого значення;
- тісного зв'язку населення з органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- дотримання законності у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- належного виконання делегованих повноважень;
- виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов'язань перед юридичними та фізичними особами [80, с. 48].

Аналіз теоретичних засад відповідальності в місцевому самоврядуванні засвідчує, що практичне значення цієї категорії полягає в тому, що разом із

визнанням свободи дій (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава певним чином дистанціюється і від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій територіальних громад [18, с. 351].

Взагалі відповідальність головним чином проявляється у своїй позитивній спрямованості – як відповідальне ставлення суб'єкта до своїх конституційних обов'язків, сумлінне та ефективне їх виконання.

Відповідальність органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування – це настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків [80, с. 48].

Конституційно-правова відповідальність – це передусім відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею [20, с. 61].

Деякими авторами [69] виділяються сутнісні ознаки конституційно-правової відповідальності: державний та суспільний осуд у вигляді загрози застосування або безпосереднього використання примусових заходів. До них відносять: позбавлення владних повноважень, втрата юридичної сили акта, розпуск державного органу або призупинення його роботи, конституційне правопорушення.

Діяльність «під свою відповідальність» – це не обов'язок територіальної громади нести колективні втрати, які спричиняє держава, а обов'язок діяльно організовувати власні визнані державою самоврядницькі права [18, с. 351].

Багато науковців дають визначення поняттю «відповідальність» не лише з правових, а й з соціально-філософських позицій. Так, С. Алексєєв визначає відповідальність як «усвідомлену і сприйняту суб'єктом соціальну необхідність ініціативного виконання обов'язку, всієї повноти покладених на суб'єкт права обов'язків – політичних, моральних, правових тощо [4, с. 274].

Змістовний аспект поняття підкреслює Г. Атаманчук, зазначаючи, що «в самому загальному вигляді відповідальність є відносинами, що забезпечують інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін та є гарантованими як суспільством, так і державою. Відповідальність формується на основі послідовної взаємодії трьох складових частин: а) свідомість боргу, б) оцінка поведінки, в) накладення санкцій» [8, с. 302]. Провідним елементом у відповідальності є оцінка рішення, дії громадянина, колективу, органу або іншого компонента суспільної системи з точки зору визнаних і діючих ідеалів, принципів, норм і користі для суспільного розвитку. Результат відповідної оцінки може бути як позитивним, при якому дії того чи іншого компонента оцінюються позитивно і заохочуються, ставляться в приклад, поширюються і популяризуються, так і негативним, провідним до того, що винуватець подібних дій зазнає певних несприятливих наслідків (санкцій). Тому відповідальність не можна зводити лише до санкцій у вигляді стягнень і покарань. Вона – ширше і соціально більш значима.

Відповідальність органів столичної публічної влади можна визначити як закріплений конституційно-правовими нормами обов'язок органів та посадових осіб, які неналежним чином виконують повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також питань, пов'язаних з виконанням містом столичних функцій, відповідати за свої протиправні дії та зазнавати дію санкцій, передбачених конституційно-правовими нормами, які накладаються на них уповноваженими суб'єктами.

Основними функціями відповідальності можна виділити такі:

- превентивна (міра відповідальності слугує засобом для ефективної організації роботи органів публічної влади, своєчасного виконання покладених на них обов'язків. Тобто санкції стимулюють належну поведінку суб'єктів);
- каральна (застосування санкцій тягне за собою несприятливі наслідки для суб'єктів);
- відновлювальна (метою відповідальності є відновлення дії порушеного права).

У науковій літературі виділяють нормативну і фактичну підстави притягнення до відповідальності. Нормативною підставою є правові вказівки, що встановлюють відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та державної влади, закріплені в джерелах конституційного права. Фактичною підставою для застосування санкцій є правопорушення, яке можна визначити як діяння (дія або бездіяльність) органу чи посадової особи місцевого самоврядування чи державної влади, що здійснюється у сфері здійснення місцевого управління і тягне за собою застосування санкцій, передбачених джерелами конституційного права [51, с. 96-97].

Підставами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є порушення Конституції або законів України, обмеження прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень [80, с. 48].

Проведений аналіз законодавчих актів європейських держав дає змогу виділити такі форми відповідальності столичних органів публічної влади:

1. Дострокове припинення повноважень (розпуск представницького органу місцевого самоврядування), в тому числі за рішенням місцевого референдуму (в цьому випадку можлива також передача їх функцій визначеним державою органам).

Можна виділити такі заходи юридичної відповідальності, які полягають у достроковому припиненні повноважень зазначених виборних осіб публічної влади:

- 1) припинення повноважень виборних осіб з волі тих, хто наділив їх відповідними повноваженнями;
- 2) припинення повноважень виборних осіб через недотримання ними встановлених законом обмежень, що становлять елемент статусу цих осіб;

3) припинення повноважень виборних осіб з волі інших суб'єктів публічної влади – у формі відмови виборних осіб від посади або розпуску виборного колегіального органу влади.

Демократизація політичного життя, поява альтернативних виборів, розвиток багатопартійності зумовили необхідність чіткого визначення і закріплення у відповідних нормативно-правових актах форм і підстав застосування таких санкцій. Суб'єктами зазначеної відповідальності можуть бути депутати законодавчих (представницьких) органів державної влади та представницьких органів місцевого самоврядування, виборні посадові особи державної влади та місцевого самоврядування, а також особи, які займають інші виборні державні та муніципальні посади, передбачені законодавством або нормативними актами муніципальних утворень.

Можливість розпуску рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Португалії, Угорщини. Наприклад, у разі конфлікту між мером і радою Парижу, якщо він завдає значної шкоди місцевим справам, у цей конфлікт втручається комісар. Якщо і така міра не дає результату, комісар має право внести пропозицію про розпуск ради, яка набирає чинності після відповідного акта Ради міністрів. У таких випадках, вкрай рідко, комісар призначає спеціальну делегацію, уповноважену взяти на себе адміністративні функції, які зводяться до підтримання – до проведення нових виборів - управління районом та вирішення будь-яких невідкладних питань. Вибори проводяться не пізніше двох місяців з моменту розпуску ради.

У Швейцарії практикуються два основні способи здійснення контролю за самоврядуванням: контроль проводиться або за законністю актів, або за доцільністю і своєчасністю здійснення тих чи інших заходів. Другий вид контролю веде до значного обмеження общинної автономії. У цьому випадку перевіряючі органи виходять з інтересів кантону або всієї держави. Такий контроль, наприклад, регулярно здійснюється щодо заходів з облаштування території.

У Великобританії ж крайньою мірою покарання місцевого представницького органу за невиконання тих чи інших обов'язків є лише

передача його певних повноважень відповідному міністерству і призначеним чиновникам, а в якості попередньої стадії – видання самим міністром розпоряджень, які не були видані муніципалітетом.

В Ірландії міністр з охорони навколишнього середовища може розпустити місцеву раду Дубліна в таких випадках:

- 1) якщо після проведення відповідного розслідування він вважатиме, що місцева рада не здійснює свої функції належним чином;
- 2) якщо місцева рада відмовляється діяти відповідно до рішення суду;
- 3) якщо місцева рада діє врозріз з вимогами того чи іншого закону;
- 4) якщо місцева рада відмовляється надати свої рахунки для аудиторської перевірки;
- 5) якщо кількість членів ради стала менше кворуму, необхідного для ведення його засідань.

У Латвії муніципальна рада Риги може бути розпущена парламентом у разі, якщо вона порушує Конституцію, закони, постанови уряду і рішення суду або намагається чинити дії, що відносяться до юрисдикції центрального уряду. Крім того, латвійська місцева рада може бути розпущена і в разі, якщо вона виявляється нездатною набрати робочий кворум на трьох засіданнях підряд.

Щодо дострокового припинення повноважень за рішенням місцевого референдуму, то слід зауважити, що в Україні питання проведення місцевого референдуму на сьогодні залишається законодавчо не врегульованим. Пунктом 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про всеукраїнський референдум» [131] було визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». У зв'язку з цим з листопада 2012 року не може повною мірою реалізовуватися право громадян на участь в управлінні місцевими справами та не функціонує один із механізмів прямої демократії, який давав би змогу стимулювати соціальну активність громадян та формував би у членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень. Також місцевий референдум є хорошою можливістю всебічно проаналізувати та обговорити найбільш проблемні

питання громади, а іноді – єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти на місцях.

2. Вибори

Класичним прикладом притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування є вибори, адже у разі недотримання ними у своїй діяльності законодавства, неефективного виконання покладених повноважень населення не обере тих чи інших представників, політичні партії.

Таким чином, відповідальність органів столичної публічної влади є, з одного боку, гарантією захисту належної реалізації прав та обов'язків органів місцевого самоврядування та посадових осіб у різних сферах місцевого самоврядування, а з другого боку – гарантією стабільності для населення, оскільки дає змогу реалізовувати принцип безперервності виконання муніципальної влади, наслідком якого є якісне надання послуг населенню.

Разом з тим, слід виробити і закріпити єдині принципи та критерії застосування відповідальності, що визначають допустимість тих чи інших підстав, процедур покладення відповідальності, що враховують ефективність прийнятих заходів. Наслідком цього має стати забезпечення як стабільності здійснення столичної публічної влади, так і відповідальності її представників за виконання покладених на них обов'язків.

З огляду на те, що законодавством України питання дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що порушують закон або статут столичного міста, належним чином не врегульовано, є доцільним запропонувати процедуру, відповідно до якої дострокове припинення повноважень здійснюватиметься за рішенням суду, за умови, що законодавчі та виконавчі органи державної влади мають право ініціювати розгляд цього питання. При цьому необхідно закріпити в якості додаткової стадії процедури припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування можливість призупинення незаконних правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування до розгляду судом у встановлені процесуальні строки справи по суті.

У такому випадку одночасно вирішуються два питання, а саме: реалізація принципу законності та дотримання прав місцевого самоврядування.

3. Судовий контроль

Ця форма відповідальності характеризується не лише підставами та суб'єктами його здійснення, а й специфічними санкціями, застосовуваними як результат цього контролю.

У ряді держав здійснюється досить жорсткий судовий контроль за діяльністю місцевої влади, законністю прийнятих нею рішень. Найбільш розвинений такий контроль у Великобританії та інших країнах з англосаксонською системою місцевого самоврядування, найважливішим джерелом муніципального права яких є судовий прецедент. Суди, однак, не можуть розглядати рішення місцевої влади за власною ініціативою. Відповідне прохання (скарга) повинна надійти до суду від осіб або органів, інтереси яких були порушені конкретною дією (або бездіяльністю) місцевої влади. У ході розгляду таких справ суди мають право тлумачити акти місцевих органів та оголошувати їх незаконними.

Судові санкції проти місцевої влади можуть включати скасування рішень останніх, визнання їх нікчемними, незаконними, а також інші заходи примусового впливу. Суд, зокрема, має право видавати припис *mandamus* (що дослівно означає наказ), який зазвичай передбачає здійснення певних активних дій органом або посадовою особою місцевого управління, якому вона адресована. *Mandamus*, таким чином, найчастіше представляє собою вимогу до органу або посадовій особі про виконання передбачених законом, але не виконаних обов'язків, які не можуть бути здійснені в примусовому порядку будь-яким іншим передбаченим законом способом. У Великобританії дана форма захисту прав застосовується не так уже й часто, оскільки більшість актів публічного права передбачає санкції за невиконання своїх приписів (тобто визначає конкретні засоби захисту). У певній ситуації суд може також видати припис *mandamus*, що зобов'язує орган чи посадову особу місцевого

самоврядування утриматися від здійснення тієї чи іншої дії, що порушує права громадян [202].

У законодавстві України питання відповідальності регулюється законами України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Так, відповідно до статті 23 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] органи і посадові особи місцевого самоврядування та державних адміністрацій міста Києва та районів несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності (бездіяльності) у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України.

Статтею 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [136] передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

Водночас, за наявності підстав, передбачених статтею 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Верховна Рада України може призначити позачергові вибори Київської міської ради. Підставами, зокрема, є такі:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Однак неврегульованим все ж залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339 затверджено **Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень** органів виконавчої влади, в якому зазначається, що контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади та проведення перевірок діяльності.

Однак ця постанова жодним чином не врегульовує питання притягнення до відповідальності органу місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень.

Отже, з огляду на вищезазначене слід виробити і закріпити єдині принципи та критерії застосування відповідальності, які визначають допустимість тих чи інших підстав, процедур покладення відповідальності та враховують ефективність прийнятих заходів. Наслідком цього має стати забезпечення як стабільності здійснення муніципальної влади, так і відповідальності її представників за виконання покладених на них обов'язків.

Таким чином, наявність державних гарантій сприяє невтручанню у вирішення місцевих справ та ефективному, оперативному і кваліфікованому вирішенню всіх питань місцевого значення.

Під гарантіями діяльності органів столичної публічної влади можна вважати встановлені законом засоби забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Гарантії можна поділити на загальні і спеціальні. До загальних гарантій слід віднести досягнутий рівень розвитку держави, тобто ті економічні, політичні, соціальні, духовні відносини, які склалися в суспільстві. Відповідно можна говорити про економічні, політичні, організаційні, соціальні, духовні гарантії. Спеціальними або правовими гарантіями можна вважати правові засоби, які забезпечують нормальну організацію та функціонування органів столичної публічної влади. Вони встановлені в Конституції та законах України

і спрямовані на забезпечення та захист прав місцевого самоврядування, його самостійність та ефективність.

Для виконання столичних функцій Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [140] надано право:

на отримання компенсації на підставі угод витрат, пов'язаних з використанням центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій та іншими органами, місцем розташування яких законодавством визначено столицю України, земельних ділянок, будівель, споруд, наданням комунальних послуг тощо (пункт 4 частини першої статті 21 Закону);

на отримання в комунальну власність територіальної громади міста Києва майна підприємств, установ, організацій та інших об'єктів державної власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних господарських товариствах, які розташовані у місті Києві (пункт 5 частини першої статті 21 Закону);

на компенсацію витрат, а також збитків, завданих під час проведення заходів загальнодержавного та міжнародного характеру (частина друга статті 21 Закону);

придбавати у власність жилі і нежилі приміщення, адміністративні, виробничі та інші об'єкти, що належать до інших форм власності, якщо вони необхідні для здійснення містом столичних функцій (пункт 1 частини першої статті 22 Закону);

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 (пункт 3 частини першої статті 22 Закону);

встановлювати, за поданням відповідних центральних органів виконавчої влади, більш високі нормативи екологічної безпеки та плати за забруднення

навколишнього природного середовища в місті, враховуючи підвищені вимоги до охорони довкілля столиці (пункт 13 частини першої статті 22 Закону).

Крім забезпечення органів столичної публічної влади відповідними гарантіями, необхідно також здійснювати контроль за їх діяльністю та встановлювати відповідальність у разі невиконання чи неналежного виконання своїх повноважень.

При цьому слід враховувати, що відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування традиційно розглядається як певний наслідок здійснення нагляду і контролю з боку насамперед державних органів, не виключаючи при цьому контролю з боку місцевого населення.

Відповідальність органів столичної публічної влади є необхідною умовою забезпечення надійності та ефективності управління столичного міста. Адже саме відповідальні органи місцевого управління та посадові особи зможуть належним чином забезпечити реалізацію прав і свобод населенням та ефективний розвиток столичного міста.

Запропоновано відповідальність органів столичної публічної влади визначити як закріплений конституційно-правовими нормами обов'язок органів та посадових осіб, які неналежним чином виконують повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також питань, пов'язаних з виконанням містом столичних функцій, відповідати за свої протиправні дії та зазнавати дію санкцій, передбачених конституційно-правовими нормами, які накладаються на них уповноваженими суб'єктами.

Проведений аналіз законодавчих актів європейських держав дає змогу виділити такі форми відповідальності столичних органів публічної влади: дострокове припинення повноважень; вибори; судовий контроль.

Акцентовано увагу на тому, що слід виробити і закріпити єдині принципи та критерії застосування відповідальності, які визначають допустимість тих чи інших підстав, процедур покладення відповідальності та враховують ефективність прийнятих заходів.

Наслідком цього має стати як забезпечення стабільності здійснення муніципальної влади, так і відповідальність її представників за виконання покладених на них обов'язків.

Висновки до розділу II

Запропоновано конституційно-правовий статус столичного міста розглядати як визначену нормами конституції та інших джерел конституційного права сукупність елементів, які відображають правове становище столичного міста в державі, а також особливості організації та функціонування столичної публічної влади.

Звертається увага на те, що конституційно-правовий статус столиці не слід змішувати з правовим статусом тих суб'єктів, які функціонують на базі міста (міська рада, виконавчий орган, міська адміністрація, міський голова), хоч вони досить тісно пов'язані між собою.

На підставі аналізу поняття «конституційно-правовий статус столиці» виокремлено його властивості та визначено ознаки, однією з яких є те, що він встановлюється нормами конституції як нормативно-правового акта найвищої юридичної сили в ієрархії нормативно-правових актів та більш деталізується і конкретизується в положеннях інших нормативно-правових актів, які відносяться до джерел конституційного права.

Дослідивши розповсюджені у науці підходи щодо структури конституційно-правового статусу столичного міста, зроблено висновок про те, що, незважаючи на різноманітність думок щодо структури конституційно-правового статусу столиці, спільним у них є те, що одним із елементів називається діяльність органів, які функціонують на території міста.

Виходячи із визначення конституційно-правового статусу столичного міста та враховуючи його роль у державі, пропонується виділити такі складові

конституційно-правового статусу міста: організація столичної публічної влади; компетенція органів столичної публічної влади; гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади.

Акцентовано увагу на тому, що у столичних містах європейських держав немає єдиного підходу до здійснення врядування. Слід врахувати, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління і місцевого самоврядування залежить від державного ладу (форми правління (президентська, парламентська, змішана), які визначають структуру центральної влади і не можуть не впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування) і особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм).

З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та водночас з центральними органами влади виділено такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-американський (англосаксонський) (Лондон та Дублін), континентальний (французький, романо-германський або європейський) (Париж, Варшава, Софія, Люксембург, хоча слід зауважити, що в кожному окремому випадку дана модель має певні особливості), змішаний (Берлін, Відень, Берн, Москва, Брюссель), іберійську (Мадрид, Афіни) та скандинавський (Стокгольм, Осло, Копенгаген, Гельсінкі, а також столиці держав Балтії з їх невеликою територією та кількістю населення (Таллінн, Вільнюс). Місто Київ за організацією і здійсненням управління є подібним до столичних міст з іберійською моделлю організації влади на місцях, тоді як на решту території поширюється модель, яка тяжіє до французького підвиду континентальної моделі.

В сучасному місцевому самоврядуванні в Україні поєднуються два елементи, єдність та протилежність яких добре ілюструється на прикладах суспільного розвитку та управління. Ідеться про елементи такого порядку, як представницька функція управління і функція безпосередньої демократії; державно-адміністративні функції місцевої влади і територіальні інтереси, які вона представляє; централізація влади на місцевому рівні та автономність у

межах державної системи управління; самодіяльність колективів і громадських об'єднань, що поєднуються з регламентованістю виконавчих структур самоврядування тощо.

Стверджується, що європейська практика демонструє очевидну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування у столичних містах, а саме: «Сильна рада – слабкий мер» (Лондон, Відень, Стокгольм, Париж, Прага, Мадрид, Будапешт, Гельсінкі), «Сильний мер – рада» (Амстердам, Брюссель, Люксембург, Лісабон), «Рада – менеджер» (Дублін, Осло, Гельсінкі, Стокгольм), «Комісійна форма» (Лісабон, Брюссель, Осло, Люксембург, Амстердам).

Варто зауважити, що в чистому вигляді організаційно-правові форми місцевого самоврядування майже не зустрічаються. В основному може спостерігатися одна домінуюча форма з домішками інших. Окрім цього, в столицях європейських держав організаційно-правові форми видозмінюються з огляду на історичний спадок, сучасні реалії, традиції державотворення, а також цілі та перспективи розвитку цих міст.

Запропоновано визначення, що компетенцію органів столичної публічної влади становлять повноваження та предмети відання органів публічної влади, що діють на території столичного міста, які реалізуються у законодавчо окреслених сферах міської діяльності та деяких сферах державної діяльності та пов'язані із здійсненням містом столичних функцій.

На підставі аналізу європейського законодавства та повноважень органів столичної публічної влади виділяються такі сфери компетенцій: фінансово-економічна сфера, комунальне обслуговування, благоустрій та охорона навколишнього середовища, соціально-культурна сфера, охорона громадського порядку. Наголошується на тому, що компетенція органів столичної публічної влади також проявляється у сферах державної діяльності, пов'язаних із здійсненням містом столичних функцій (наприклад, забезпечення функціонування дипломатичних представництв, заходи протокольного характеру щодо відвідування столиці іноземними делегаціями тощо).

Аналіз повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві засвідчив, що регулювання питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій є досить суперечливим і концептуально не узгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади.

Акцентується увага на необхідності законодавчого визначення поняття «столичні функції» та кола питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій (виникає проблема визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані з виконанням столичних функцій»).

Досвід організації управління в столичних містах європейських держав засвідчує, що доцільним при організації столичної публічної влади є застосування принципу субсидіарності, відповідно до якого територіальна громада столичного міста, її органи місцевого самоврядування повинні мати повне право, в межах закону, самостійно та вільно (незалежно від органів виконавчої влади) вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено органу виконавчої влади. Водночас особливістю застосування зазначеного принципу при організації столичної публічної влади є те, що саме держава має наділяти органи місцевого самоврядування столиці повноваженнями, пов'язаними із здійсненням столичних функцій.

Гарантіями діяльності органів столичної публічної влади є встановлені законом засоби забезпечення, дотримання, виконання і застосування конституційних та інших норм права органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Запропоновано визначити відповідальність органів столичної публічної влади як закріплений конституційно-правовими нормами обов'язок органів та посадових осіб, які неналежним чином виконують повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також питань, пов'язаних з

виконанням містом столичних функцій, відповідати за свої протиправні дії та зазнавати дію санкцій, передбачених конституційно-правовими нормами, які накладаються на них уповноваженими суб'єктами.

Акцентовано увагу на тому, що слід виробити і закріпити єдині принципи та критерії застосування відповідальності, які визначають допустимість тих чи інших підстав, процедур покладення відповідальності та враховують ефективність вжитих заходів. Наслідком цього має стати як забезпечення стабільності здійснення муніципальної влади, так і відповідальність її представників за виконання покладених на них обов'язків.

РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТОЛИЦЬ

3.1. Удосконалення конституційно-правового статусу столиці України як важливий фактор сталого розвитку міста

Сучасний розвиток столичних міст європейських держав – це соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток територій, що входять до складу столиці [181, с. 43]. На думку Д. Деневізюка, і з ним варто погодитися, більш доцільно до поняття столичне місто вживати термін «сталий розвиток» столичного міста, оскільки він є комплексним процесом, який приводить до вирішення міських проблем, поліпшення умов життя населення тощо шляхом досягнення збалансованості соціально-економічного та екологічного розвитку, що здійснюється на основі раціонального використання всього міського ресурсного потенціалу, включаючи географічні, містобудівні особливості столичної території, потенційні можливості населення, економіки, промисловості, інфраструктури та не перевищуючи допустимих навантажень на навколишнє середовище [46, с. 12]. Однак не можна погодитися з думкою про те, що столиця розвивається за рахунок виключно власних ресурсів. У столичному місті розвиток відбувається в тому числі і за рахунок залучених ресурсів, адже, будучи головним містом у державі, в столиці концентруються ресурси й інших міст – чи то трудові, чи то фінансові, а також фінансові ресурси держави, які надаються столичному місту для виконання останнім столичних функцій.

При цьому слід зауважити, що вирішення питань, пов'язаних з економічним, екологічним та людським розвитком, більшою мірою відноситься до питань місцевого значення, а також деяких питань загальнодержавного характеру, пов'язаних із виконанням містом столичних функцій. Вирішення зазначених питань здійснюється органами столичної публічної влади.

Організація ж столичної публічної влади, компетенція органів столичної публічної влади, гарантії їх діяльності та відповідальність є елементами конституційно-правового статусу столичного міста. З огляду на зазначене можна констатувати, що важливим фактором сталого розвитку столичного міста є саме вдосконалення його конституційно-правового статусу. З цією метою здійснено аналіз досвіду європейських держав у визначенні шляхів удосконалення конституційно-правового статусу столиці.

Слід зауважити, що сталий розвиток столичного міста виходить з необхідності забезпечення пріоритетного розвитку людини в інтересах людини і власними силами людини в гармонії з навколишнім середовищем. Досягнення цієї мети передбачає створення сприятливого з позицій розвитку середовища – економічного, соціально-політичного, екологічного і духовного – за умови забезпечення стабільного соціально-політичного устрою та соціально-економічних перетворень. Тобто основними компонентами розвитку можна вважати соціальну, економічну, управлінську та екологічну складові [64, с. 198].

Соціальна складова сталого розвитку столичного міста має вияв у добробуті людей, задоволенні їх матеріальних, соціальних та інтелектуальних потреб, формуванні поваги та людської гідності, встановленні соціальної стабільності в суспільстві. Ідеться про те, що основним суб'єктом і рушійною силою розвитку є людина, яка є працездатною та володіє достатніми кваліфікаційними можливостями, соціальною активністю і мобільністю, щоб забезпечити досягнення стратегічних цілей. Це означає необхідність усебічного розвитку та ефективного використання людського капіталу, підвищення якості життя, найбільш повного задоволення потреб особистості. Враховуючи це, органи столичної публічної влади мають на належному рівні реалізовувати надану їм компетенцію, зокрема у сфері зайнятості, соціального забезпечення, освіти та охорони здоров'я, житлової та комунальної інфраструктури тощо. Водночас практична реалізація соціальної складової сталого розвитку столичного міста повною мірою залежить від світосприйняття владних

суспільно-політичних сил, традицій та моральних цінностей, які є в суспільстві, рівня економічного розвитку, структури управління [200].

Економічна складова сталого розвитку столичного міста полягає в забезпеченні збалансованого з екологічними і соціальними вимогами ефективного розвитку виробництва, переведенні економічної системи на інтелектуально-інноваційний шлях розвитку, який базується на знанні, що приводить її до перетворення на ефективну, конкурентоспроможну, соціально орієнтовану, еколого-захисну, яка ставить понад усе інтереси людини. І в цьому аспекті посилення матеріальної та фінансової основи органів місцевого самоврядування дасть змогу ефективно вирішувати питання місцевого значення, що у свою чергу приведе до соціально, економічно і екологічно збалансованого розвитку територій, які входять до складу столиці.

Управлінська ж складова втілюється в якісному вдосконаленні багатогранної діяльності органів столичної публічної влади. Це сприяє ефективному систематичному і цілеспрямованому управлінському впливу на все населення та на окремі його сфери – економічну, соціальну, політичну, духовну – та їх окремі ланки з тим, щоб забезпечити їхню цілісність, нормальне та ефективне функціонування [64, с. 198-199].

Екологічна складова сталого розвитку полягає у відновленні та збереженні стану природного середовища, що не шкодить здоров'ю людини, постійному поліпшенні стану навколишнього природного середовища та запобіганні його забрудненню шляхом розробки і впровадження відповідних цільових заходів та програм. З метою посилення ролі екологічного фактора в системі сталого розвитку міста Києва, вироблення та реалізації ефективної екологічної політики щодо поліпшення довкілля столиці Київська міська рада прийняла рішення від 20 червня 2002 року № 84/84 «Про затвердження Основних засад екологічної політики в місті Києві» [133], в якому визначила шляхи ефективного розв'язання екологічних проблем у місті Києві, які полягають, зокрема, в раціональному використанні земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створенні умов для їхнього

відновлення; поліпшенні санітарно-гігієнічного й екологічного стану міста Києва; забезпеченні захисту міста від несприятливих природних явищ, стихійних лих та техногенних аварій; науковій підтримці розв'язання екологічних проблем столиці; удосконаленні системи управління та формування всіх видів інфраструктури у місті Києві в галузі охорони наколишнього природного середовища.

В основі сталого розвитку столичного міста лежать певні принципи, тобто керівні ідеї, вихідні та основоположні начала відповідно до яких місто буде розвиватися. Принципами розвитку столичного міста можна вважати: 1) забезпечення збалансованості економіки та екології; 2) забезпечення збалансованості економічної та соціальної сфер; 3) вирішення завдань, пов'язаних з розвитком, в інтересах не лише нинішнього покоління, а й майбутніх поколінь, що мають рівні права на ресурси.

Рішенням Київської міської ради від 15 грудня 2012 року № 824/7060 затверджено Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року [176]. Зазначена Стратегія є документом, який визначає основні напрями розвитку міста Києва до 2025 року та завданням якого є покращення якості життя киян, зростання рівня економіки столиці, збереження історичної та архітектурної самобутності Києва. Стратегія як документ включає в себе бачення майбутнього української столиці, пріоритетні напрями розвитку, цільові показники, ключові ініціативи та план їх упровадження. Водночас Стратегія містить такі основні принципи, відповідно до яких має відбуватися розвиток міста Києва:

компактне місто, що полягає у стримуванні територіального розростання міста задля зменшення навантажень та витрат на інженерно-транспортну інфраструктуру, пріоритеті внутрішнього розвитку та облаштування міста, раціональному використанні вільних міських земельних ресурсів, модернізації застарілого житлового фонду, оновленні деградованих промислово-складських та інших територій;

культурно-діловий центр країни, що полягає у підтримці великих ділових ініціатив; активізації потенціалу розвитку столиці; розширенні міжнародних

зв'язків і проектів; збільшенні конкурентоздатності економіки міста; поліпшенні інвестиційного клімату; розвитку установ культури з урахуванням потреб різних соціальних та вікових груп, людей з особливими потребами; збільшенні кількості установ дитячого дошкільного та позашкільного виховання, місць культурного спілкування для молоді;

збалансований розвиток міста та агломерації, що знаходить свій прояв у координованому регулюванні використання і забудови приміських територій; формуванні єдиного транспортно-планувального каркасу міста та приміської зони; розвитку швидкісного електротранспорту для забезпечення сполучень між місцями розселення і роботи жителів міста та приміською зоною; забезпеченні будівництва об'єктів спільних інтересів;

відповідальність перед прийдешніми поколіннями, що проявляється у збереженні історичного середовища, пам'яток світового, національного та місцевого значення, раціональному їх використанню для історико-пізнавального туризму; збереженні та поліпшенні унікального природного ландшафту, рівня озелененості, збагачення екосистем, створенні нових зелених насаджень, парків, скверів, збільшенні площ громадських зелених зон; поліпшенні якості повітря і води та санітарної очистки міста;

привабливе та гуманне місто, що полягає у підвищенні якості житлових умов у міських районах до рівня європейських столиць; можливості придбання житла для сімей із середнім рівнем доходу; забезпеченні соціального житла для громадян, які потребують соціальної підтримки; гарантуванні суспільної безпеки та надання якісних побутових, медичних і комунальних послуг; розвитку інфраструктури спорту і фізкультури; врахуванні потреб людей з обмеженими фізичними можливостями;

мобільне та доступне місто, що проявляється у збалансованому розселенні та зайнятості на лівобережжі і правобережжі; пріоритетному розвитку громадського швидкісного електротранспорту; поліпшенні транспортних зв'язків між окремими районами; будівництві тунелів, мостів, розв'язок та паркінгів; забезпеченні зручних транспортних зв'язків з

приміськими територіями; зменшенні витрат часу до 30-40 хв. на пересування від місця проживання до роботи;

плановість і контроль за реалізацією Генерального плану, моніторинг містобудівної діяльності, створення містобудівного кадастру, а також реалізація галузевих програм розвитку.

Цікавим є дослідження, проведене експертами компанії McKinsey [175], у якому проаналізовано критерії життя у великих містах Європи. Експерти компанії визначили, що місто Стокгольм буде найбільш економічно розвиненим містом Західної Європи. Зокрема, після аналізу ВВП у столиці Швеції експерти дійшли висновку, що до 2025 року на одного жителя міста припадатиме на €14 тис. більше, ніж сьогодні. Проте показник ВВП на душу населення не є визначальним критерієм. Під час складання рейтингу експерти також враховували і якісні характеристики – стан інфраструктури, стандарти надання послуг тощо. Виявилося, що у Стокгольмі найкраще поєднання усіх критеріїв сталого розвитку. Тут присутні оптимальна народжуваність, вдале поєднання науки та бізнесу. У лідерах – ще одна північна столиця. Крім шведської столиці, до лідерів, що стануть найбільш економічно розвиненими містами Західної Європи в найближчій перспективі, належить столиця Норвегії – місто Осло. Експерти зазначають, що у Східній Європі також є міста, які розвиватимуться швидкими темпами – скорішими за скандинавські. Однак такі темпи будуть пов'язані багато в чому з відносно низькою «точкою відліку».

Отже, сталий розвиток столичного міста можна визначити як комплексний процес, який приводить до вирішення міських проблем, а також до поліпшення умов життя населення; здійснюється за рахунок як власних, так і залучених ресурсів. Основними компонентами розвитку є соціальна, економічна, управлінська та екологічна складові.

Процеси управління столичними містами останнім часом істотно ускладнилися, оскільки на території таких міст діє велика кількість підприємств, організацій та установ, які підпорядковуються різним відомствам.

Проте їх об'єднує географічна близькість, загальна транспортна, житлово-комунальна, соціальна та інша інфраструктури. Так, наприклад, органи правопорядку, державні навчальні та медичні установи не підкоряються «лінійно керівнику території»² (столиці), вони мають своїх керівників у відповідній вертикалі влади, однак не можуть не взаємодіяти між собою в ході своєї діяльності. Їхня взаємодія не може бути детально прописана в нормативно-правових документах. У зв'язку з цим реальна взаємодія зазначених органів та установ здійснюється на принципах і механізмах самоорганізації, властивих біологічним, природним та іншим системам, які забезпечують виживання і надійність функціонування, зокрема в умовах суттєвих змін зовнішнього і внутрішнього середовища [12, с. 15-16].

З огляду на це важливим є питання методів, механізмів та критеріїв управління сталим розвитком столичного міста. Методи управління можна визначити як способи впливу управлінської дії на керовані об'єкти (в нашому випадку – столичні міста) з метою досягнення поставленої мети, а саме – розвитку міста-столиці. Класифікацій методів управління є досить багато, але практично всі вони виокремлюють адміністративно-правову, економічну та громадську складові. Зокрема, одним із варіантів є виділення таких основних груп методів та інструментів управління розвитком столичного міста:

а) адміністративно-правові методи та інструменти, до яких відносяться: нормативно-правова база (міжнародна, державна, регіональна та місцева); державна стандартизація, ліцензування та аудит; система індикаторів розвитку; планування, прогнозування та моніторинг соціально-економічного розвитку, життєвого рівня населення та стану довкілля;

б) економічні методи та інструменти, зокрема податки, платежі, штрафи, страхування, пільгове кредитування тощо;

в) соціально-психологічні методи та інструменти, які базуються на формуванні та використанні соціально-психологічних особливостей та

² Це авторське поняття - Байдаков С.Л. Теория и методология стратегического управления мегаполисом и его территориальными единицами. Автореф. Дисс...на соискание...д.э.н., специальность 08.00.05. – М., 2010. – 37 с.

установок об'єкта управління³, а також опосередковано формують громадську думку стосовно певних цінностей, дій та вчинків. Методи даної групи за змістом впливу можна поділити на ті, що створюють (розвивають) громадську думку, ті, що спираються на вже існуючу громадську думку, та на власне психологічні методи, які забезпечують емоційну розрядку, співчуття тощо;

г) інструменти громадського регулювання та контролю, які передбачають: участь громадськості у підготовці та прийнятті нормативно-правових актів і рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; організацію інформаційних кампаній з обговорення проблеми або проекту рішення, акта тощо; організацію громадського контролю за діяльністю місцевої влади [129, с. 186].

Основним фактором, на нашу думку, у виборі методів управління розвитком міста-столиці тієї чи іншої держави є вибрана оптимального поєднання адміністративних та економічних методів.

Столичне місто має потребу в глибокому і чіткому знанні управлінських механізмів – як запропонованих державою (зовнішнім середовищем), так і властивих самому місту. Механізм управління, як правило, є засобом реалізації керівного впливу суб'єкта управління (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) на об'єкт управління (столичне місто) [23, с. 162]. Окремі групи типологій механізмів управління розвитком столичного міста визначають принципи життєвого циклу, який обумовлює поділ механізмів за етапом життєвого циклу систем та просторів столичного міста на такі механізми: управління досліджуваних систем або просторів, управління фазою активного зростання, фазою зрілості, фазами стагнації та занепаду.

За типом розвитку механізми управління можна поділити на механізми державного оперативного, стратегічного, механізми антикризового державного

³ Структуру психології великих груп, а в нашому випадку столичного міста, утворюють різні психічні властивості, психічні процеси і психічні стани. Точніше виокремлення найважливіших елементів психології великих груп охоплює психічний склад як стійке утворення (національний характер, традиції, звичаї, смаки) та емоційну сферу як динамічне утворення (потреби, інтереси). Особливості життєвої позиції великих соціальних груп разом із регуляторами поведінки формують їх спосіб життя, що є сукупністю стійких типових форм життєдіяльності спільності

управління містом тощо. Бінарна опозиція загальносистемних принципів розвитку «синергія-дисипація» дає змогу виокремити групи механізмів державного управління, що забезпечують синергію (спільну дію) різних суб'єктів місцевого розвитку, та механізми гальмування будь-яких негативних наслідків процесів місцевого розвитку [23, с. 182-185].

Залежно від того, які саме проблеми і чи вирішуються із застосуванням конкретного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм управління може складатися, зокрема, із таких видів механізмів:

- економічний (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування до високоефективної роботи);
- організаційний (об'єкт, суб'єкт державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення) [185].

Поле принципів організації управлінського впливу держави (як суб'єкта управління) на місто (як об'єкт управління) можна вважати засобом виокремлення типологічних груп механізмів державного управління, а саме:

- механізми державного управління, що реалізують на різних предметах у керованій системі міста або його підсистемах принципи: екологічності, ефективності, впорядкування, оптимізації, продуктивності, якості, результативності, раціональності, гармонізації, гуманізації, безпеки, стійкості, відтворення, адаптації та інші принципи сенсоутворення керівного впливу;

- механізми державного управління, що реалізують загальносистемні принципи процесоутворення керівного впливу: розподіл, суміщення, стандартизація, уніфікація, формалізація, комплексно-локальний вплив та інші принципи;
- механізми державного управління, що реалізують загальносистемні принципи формоутворення керівного впливу, а саме – механізми прогнозування, що застосовуються для визначення перспектив розвитку столиці;
- механізми стратегування як механізми формування стратегічного бачення і місії подальшого розвитку міста-столиці як об'єкта управління;
- механізми цілепокладання; механізми мотивації (економічна, моральна мотивація: персоналу органів місцевого самоврядування, міського політичного і громадського активу до підтримки та участі у процесах розвитку міст-столиць);
- механізми планування – регулювання; ресурсного забезпечення (в тому числі кадрового); обліку – контролю; вимірювання – оцінювання; моніторингу та коригування подальшого розвитку тощо [23, с. 187-188].

Водночас серед механізмів управління розвитком столичного міста за критерієм суб'єкта, який здійснює управління, можна виокремити механізми управління державних органів влади та механізми управління органів місцевого самоврядування.

Щодо визначення критеріїв ефективності управління сталим розвитком столичного міста, то В. Цветков у своїх дослідженнях виділяє два поняття: економічна ефективність і цільова ефективність. Економічна ефективність управління визначається як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат, а цільова ефективність визначається як узгодженість результату з метою [147, с. 37]. На додаток до цих категорій В. Цветков виділяє поняття «організаційна ефективність» і трактує його як оптимальну форму взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в

досягненні поставленої мети. Ця модель свідчить про те, що хоча певні функціональні зв'язки і можуть задовольнити вимоги організації, однак деякі з них ефективніші, ніж інші [147, с. 39]. А. Мельник і О. Оболенський виділяють три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність, спеціальна соціальна ефективність та конкретна соціальна ефективність. Н. Нижник у своїх дослідженнях виділяє три основні підходи до розуміння ефективності державного управління [102, с. 6]:

1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка є аналогічною моделі «внесок – продукт»;

2) модель довготривалої організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; б) проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль: зростання чи падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, територіальних груп та окремого громадянина [102, с. 11].

У цьому аспекті слід проаналізувати досвід оцінки діяльності органів столичної публічної влади європейських держав. Так, шведський досвід оцінки діяльності органів управління [9, с. 29] демонструє модель, засновану на парадигмі «внесок-продукт», яка включає три складові:

- економічність (economy) –орієнтація на найменші витрати, зокрема мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність із досягнення визначеної якості послуги з урахуванням законності використання державних

фондів. Тобто встановлюється відповідність використовуваних ресурсів потребам, належність кількості ресурсів відповідній якості у визначений час, у необхідному місці, за розумну ціну;

- ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення. Аналізується технологія і методи роботи, співпраця підрозділів, засоби заохочення працівників до скорочення витрат робочого часу. Встановлюється практика найкращого досвіду, який орієнтовано на отримання максимуму продукту в термінах, кількості та якості, які відповідають внеску і способам діяльності;

- результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті – нормі. У процесі аналізу результативності оцінюється вчасність досягнення мети, ступінь задоволення людей відповідною програмою.

Питання про критерії розвитку в даному випадку є одним із ключових, це направлення отримало назву «індикатори розвитку». В різних містах Європи було розроблено різні системи індикаторів розвитку, які охарактеризовують різноманітні аспекти розвитку столичних міських територій:

- загальні індикатори розвитку міст (а саме: чисельність населення міста, площа міста, транспортні мережі тощо);
- індикатори міських потоків (кількість споживання енергії, товарів, які завозяться та вивозяться із міста, інтенсивність водопостачання тощо);
- індикатори якості міського середовища (утилізація відходів, якість водного та повітряного середовища тощо) [123, с. 104].

Експертною групою з вимірювання, моніторингу та оцінки на місцевому рівні експертної групи з навколишнього середовища було розроблено перше покоління загальноприйнятих європейських показників. До основних індикаторів було віднесені такі: задоволеність міських жителів життям у муніципалітеті; внесок міста в глобальну зміну клімату; мобільність та пасажирські перевезення; наявність зелених зон загального призначення та

доступ до основних послуг; якість міського повітря. Згодом до складу основних індикаторів було включено такі: транспортні перевезення дітей шкільного віку; місцеве самоврядування, яке б відповідало принципам сталого розвитку; розвиток місцевого підприємництва; землекористування тощо.

У Європі в 90-х роках минулого століття була створена Європейська мережа з дослідження розвитку міст, у рамках якої було реалізовано кілька масштабних проектів (EUROPOLIS Database, Large Cities Statistical Project, Structural Change of the European City System). У 1996 році Європейська комісія почала реалізовувати комплексну програму із створення системи моніторингу міського розвитку міст у країнах Європейського Союзу.

Досвід застосування індикаторів розвитку на прикладі Берліна, а саме – берлінського району Трептов-Кепенік, проілюстрував успішне запровадження та застосування індикаторів [160, с. 45]. У 2010 році в Німеччині Федеральним статистичним офісом було видано брошуру «Сталий розвиток Німеччини. Звіт по індикаторах» [276]. Даний звіт є одним із етапів реалізації прийнятої у 2002 році стратегії сталого розвитку країни, яку було опубліковано під назвою «Перспективи для Німеччини». У даному звіті 21 індикатор згруповано в чотири великі тематичні розділи. До цих розділів включено від двох до дев'яти проблемних блоків із відповідними індикаторами: Рівність між поколіннями; Якість життя; Громадська єдність (згуртованість); Міжнародна взаємна відповідальність.

Німецька система індикаторів є інструментом управління у цілому країною і відіграє важливу роль у вирішенні однієї з головних проблем країни – це старіння населення, що призводить до кризи існуючої системи забезпечення пенсійних фондів і потребує фундаментальних реформ від діючих політичних сил. Отже застосування системи індикаторів сталого розвитку дає змогу комплексно оцінити соціально-економічну ситуацію та уникнути однобічності і зосередженості лише у якійсь одній тематичній сфері. По кожному із перелічених індикаторів у звіті подаються роз'яснення, представлено графіки та

діаграми. Більшість наведених індикаторів можуть застосовуватись і на місцевому рівні [123, с. 105-106].

Схожа система індикаторів запропонована шведськими вченими [277]. Вони пропонують вирішувати проблеми, що виникають, комплексно, не розділяючи їх на блоки (екологічні, економічні, соціальні), що дає змогу враховувати всі наявні фактори. Запропонована структура системи індикаторів включає такі блоки: Ефективність; Вклад і рівність; Можливості адаптації; Цінності і ресурси для майбутніх поколінь.

Незважаючи на комплексний підхід щодо проблеми, у блоки включено індикатори, які охарактеризовують явище з різних аспектів, а саме: соціального, економічного та екологічного.

В 2006 році у Швеції опубліковано урядовий документ «Стратегічні виклики – подальша розробка Стратегії сталого розвитку Швеції» [275]. Із запропонованих 87 індикаторів 12 отримали статус основних. Вони згруповані у шість розділів:

1) здоров'я: очікувана тривалість життя, насилля, самопочуття, благополуччя дітей, випадки астми у дітей, психосоціальне робоче середовище, фізичне робоче середовище, паління, споживання алкоголю, ожиріння, заняття спортом, дорожньо-транспортні пригоди.

2) моделі сталого споживання, використання та виробництва: енергоефективність, інвестиції, перевезення товарів, енергопостачання, ціни на енергетику, витрати пального для автомобілів, автомобілі, які не забруднюють навколишнє середовище, громадський транспорт, радіоактивні відходи, промислові відходи, побутові відходи, система екологічного менеджменту, екологічне сільське господарство, екологічно сертифіковані ліси, «зелені» державні закупівлі, інвестиції у захист навколишнього природного середовища, працівники компаній з охорони навколишнього середовища, екологічний експорт;

3) економічний розвиток: рівень зайнятості, національний борг, економічне зростання, інфляція, реальна заробітна плата, рівень безробіття,

робочі години на одну людину (працездатного віку 20 – 64 роки), кількість осіб, які займаються наукою, інновації, людський капітал (відсоток 20 – 74 річних людей, які мають вищу освіту), курси підвищення кваліфікації, бізнес-клімат;

4) соціальна згуртованість: ризик бідності, співвідношення населення працездатного та непрацездатного віку, діти, схильні до ризику бідності, фінансова криза, фінансові ризики для людей, народжених за кордоном, регіональні демографічні зміни, довготривале безробіття працездатних осіб, молодіжне безробіття, рівень зайнятості та рівень безробіття серед людей з обмеженими можливостями, рівень зайнятості та рівень безробіття серед людей, народжених за кордоном, хвороби та прогули, рівень народжуваності, відпустка по догляду за дитиною, різниця між заробітними платами чоловіків та жінок, співвідношення між чоловіками та жінками щодо зайняття керівних посад, участь у виборах, участь у виборах поміж людей, народжених за кордоном, довіра до засобів масової інформації, шкільна безпека, основні вимоги системи освіти, житлова завантаженість, самотність, споживання культури, відсоток населення, яке має комп'ютери та широкосмугове підключення;

5) навколишнє середовище та клімат: парникові гази, небезпечні речовини, кількість щорічно використаних хімічних продуктів, що є небезпечними для здоров'я, температурні зміни, побутові викиди двоокису вуглецю, чисті викиди азоту і фосфору з ґрунту в море, озоноруйнуючі речовини, якість повітря, транспортний шум, кількість багатоквартирних будинків, які були протестовані щодо наявності радону і показали підвищені рівні, біологічне розмаїття, популяція тріски, захист навколишнього природного середовища, близькість до природи;

6) глобальний розвиток: розвиток міжнародного співробітництва, викиди двоокису вуглецю в промислово розвинених країнах та країнах, що розвиваються, торгівля з бідними країнами, рівень бідності в країнах, що розвиваються.

Особливістю шведської системи є те, що вищезазначені індикатори не лише представлені кількісно, а й якісно фіксуються різноманітні тенденції процесів («позитивно», «задовільно», «негативно»), що у свою чергу дає змогу значно скоротити час збору статистичних даних та проінформувати населення про систему індикаторів.

Литовські ж експерти запропонували застосовувати такі шість індикаторів розвитку: задоволеність життям у місцевому співтоваристві; якість повітря; мобільність та розвиток пасажирського транспорту; внесок у вирішення проблеми зміни клімату; доступність громадських відкритих просторів і сервісу; шумове забруднення [160, с. 20].

У столиці України зроблено також перші кроки в частині визначення критеріїв сталого розвитку міста Києва. Так, рішенням Київської міської ради від 20 червня 2002 року № 84/84 «Про затвердження Основних засад екологічної політики в місті Києві» [133] виокремлено, зокрема, такі екологічні показники сталого розвитку міста Києва в галузі охорони навколишнього природного середовища (екологічні індикатори сталого розвитку міста Києва): відсотковий показник задоволення населення станом довкілля в місті Києві на підставі проведення щорічного соціального опитування; фінансування екологічних та природоохоронних заходів у місті Києві; якість атмосферного повітря; якість поверхневих вод; якість питної води; обсяг споживання природних ресурсів; здоров'я населення; площа природно-рекреаційної зони.

Крім того, розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 24 березня 2015 року № 258 «Про проведення моніторингу соціально-економічного розвитку районів міста Києва» [126] визначено умови організації та проведення моніторингу соціально-економічного розвитку районів міста Києва з метою оперативного виявлення проблем розвитку районів столиці та прийняття відповідних управлінських рішень для усунення негативних тенденцій в окремих сферах соціально-економічного розвитку районів міста Києва. Виділено такі сфери моніторингу: реальний сектор економіки; місцеві фінанси; споживчий ринок;

житлово-комунальне господарство; соціальний розвиток та ринок праці; освіта та охорона здоров'я.

Таким чином, сучасний сталий розвиток столичних міст європейських держав є комплексним процесом, який приводить до вирішення міських проблем, а також до поліпшення умов життя населення. Акцентується увага на тому, що столиця розвивається не лише за рахунок виключно власних ресурсів, а й за рахунок залучених ресурсів, адже, будучи головним містом у державі, в столиці концентруються ресурси й інших міст: чи то трудові, чи то фінансові, – а також державні фінансові ресурси, які надаються місту для виконання столичних функцій. Основними компонентами сталого розвитку столичного міста є соціальна, економічна, управлінська та екологічна складові.

Проаналізовано також досвід європейських держав у визначенні шляхів удосконалення конституційно-правового статусу столиці. Вивчено досвід оцінки діяльності органів столичної публічної влади таких держав Європи як Швеція, Федеративна Республіка Німеччина, Литва та інші.

У різних містах Європи було розроблено різні системи індикаторів розвитку, які охарактеризовують різноманітні аспекти розвитку столичних міських територій. Зокрема, цікавим є досвід Швеції, де пропонується вирішувати проблеми, що виникають, комплексно, не розділяючи їх на блоки (екологічні, економічні, соціальні), що дає змогу враховувати всі наявні фактори. Особливістю шведської системи є те, що зазначені індикатори не лише представлені кількісно, а й якісно фіксують різноманітні тенденції процесів («позитивно», «задовільно», «негативно»), а це у свою чергу дає змогу значно скоротити час збору статистичних даних та проінформувати населення про ефективність діяльності органів столичної публічної влади.

Зазначено, що у місті Києві зроблено перші кроки в частині організації та проведення моніторингу соціально-економічного розвитку районів столиці з метою оперативного виявлення проблем розвитку її районів та прийняття відповідних управлінських рішень для усунення негативних тенденцій в окремих сферах соціально-економічного розвитку районів міста.

3.2. Досвід реалізації конституційно-правового статусу європейських столичних міст та доцільність його використання в Україні

Хоча спеціальний статус міста Києва визначено у Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ», проте це не виключає необхідності пошуку шляхів удосконалення організації влади в цьому місті. Адже, як засвідчує практика, цей закон містить безліч неоднозначних, а іноді і суперечливих положень, які по-різному можуть тлумачитись (і тлумачаться) відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування і їх посадовими особами. Про актуальність зазначених проблем свідчить той факт, що ці питання, зокрема в частині, що стосується організації влади у столичному місті, неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України [148, 149]. Та особливо виразно вони проявилися у процесі розгляду ним справ про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві та його районах [28, с. 208] .

Як уже було зазначено, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» потребує оновлення та суттєвого вдосконалення правового регулювання спеціального статусу міста Києва, оскільки практичне втілення у життя концепції єдиних в організаційному відношенні органів у формі міської та районних державних адміністрацій, які паралельно здійснюють функції виконавчої влади та функції виконавчих органів Київської міської та районних в місті рад, негативно позначилось на ефективності управління соціально-економічним розвитком міста Києва.

Хоча деякі політики розробляли законопроекти про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», якими, зокрема, передбачалися розширення меж міста Києва з наданням максимально можливих повноважень столиці, реорганізація територіально-адміністративного устрою столичного регіону, закладення нових підходів в організації столичної публічної влади, однак у зв'язку з тим, що здебільшого не було здійснено їх належної підготовки, а також враховуючи факт відсутності

політичної волі, ці документи так і залишилися на рівні законопроектів. Для прикладу проаналізуємо проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2186а від 30.06.2015 р.) [142] з урахуванням проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який визнаний Конституційним Судом України таким, що відповідає статтям 157 та 158 Конституції України. Проект містить нову редакцію Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Зазначеним проектом пропонується нова модель організації місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві, системи органів та посадових осіб. Однак не з усіма пропонованими змінами можна погодитися, зокрема, такими:

систему територіального устрою міста Києва складають райони в місті Києві – не узгоджується з підходами, закладеними у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», відповідно до яких район у місті не входить до системи адміністративно-територіального устрою України;

межі міста Києва встановлюються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, з урахуванням пропозицій Київської міської ради – не враховано базові принципи місцевого самоврядування;

встановлення і зміна меж районів у місті Києві здійснюється Верховною Радою України за поданням Київської міської ради – не узгоджується з Конституцією України в частині повноважень Верховної Ради України (вважаємо, що має бути виключною компетенцією Київської міської ради);

генеральний план міста Києва затверджується Київською міською радою та погоджується Кабінетом Міністрів України – не узгоджується із законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності», а також підходами, закладеними у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»;

у місті Києві діють Київська міська рада, районні в місті Києві ради та їх виконавчі органи – не узгоджується з підходами, закладеними у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зокрема принципу, відповідно до якого органи місцевого самоврядування можуть утворюватися лише у конституційно визначених адміністративно-територіальних одиницях;

особливістю організації місцевого самоврядування в місті Києві є розподіл повноважень між Київською міською радою та районними в місті Києві радами, визначений проектом Закону – не узгоджується із статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах ради, вирішується виключно на пленарних засіданнях міських рад;

не передбачено підзвітність і підпорядкованість районних у місті рад Київській міській раді – не відповідає базовим підходам організації місцевого самоврядування;

виконавчу владу у місті Києві здійснює Київська міська державна адміністрація – не узгоджується з підходами, закладеними у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», відповідно до якого виконавчу владу у Києві здійснює префект;

порядок набрання чинності нормативно-правовими актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва – не відповідає підходам, закладеним у Конституції України, та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

заступник голови Київської міської державної адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади за погодженням з Кабінетом Міністрів України – не узгоджується із статтею 118 Конституції України, відповідно до якої склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Крім того, розмежовано на рівні міста посади Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації, а на рівні районів у місті – посади голови районної ради та голови виконавчого комітету.

У проекті міститься звужений перелік столичних функцій міста Києва (їх кількість зменшена до трьох), хоча виходячи з обсягу повноважень посадових осіб міста Києва, передбачених у цьому ж проекті, перелік столичних функцій має бути розширено. Крім того, звужено додаткові права Київської міської ради, пов'язані з виконанням містом Києвом столичних функцій (відсутні права щодо отримання компенсаційних виплат, управління об'єктами державної власності).

Із змісту законопроекту вбачається, що акти місцевого самоврядування підлягають державній реєстрації, однак запровадження державної реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування звужує зміст і обсяг конституційного права територіальної громади на місцеве самоврядування і суперечить принципу правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування, закріпленого у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», тим паче, що питання державної реєстрації актів не є предметом регулювання спеціального закону, що визначає статус міста Києва.

Прикінцеві положення законопроекту не містять жодних приписів щодо майна районних в місті Києві державних адміністрацій, які ліквідуються.

Оцінюючи сучасну правову базу місцевого самоврядування в Україні, слід зазначити, що вона в основному відповідає загальновизнаним світовим нормам і вимогам, зокрема основним положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [80, с. 61-64], іншим міжнародним документам з цього питання, враховує історичний досвід розвитку місцевого самоврядування в Україні, досягнення сучасної вітчизняної та світової науки і практики у відповідній сфері. Життя незаперечно підтвердило дієздатність чинних законів, які стосуються самоврядування, абсолютної більшості їх норм, їх позитивну

роль в організації і розвитку місцевого самоврядування, а отже – у забезпеченні зміцнення демократичних засад в Україні.

Водночас слід зазначити, що практика виявила слабкі місця, розкрила певні прогалини в законодавстві про місцеве самоврядування, які фактично властиві кожній державі [188, с. 10].

Сучасний стан місцевого самоврядування в Україні, як і існуюча його система, нині не відповідають потребам суспільства, оскільки воно не здатне в умовах ринкової економіки забезпечити соціально-економічний розвиток територій. Крім того, ця система не здатна до самовдосконалення [85, с. 18-20].

А. Садовий приходить до висновку, що у попередні роки ми бачили явне та неприховане зменшення повноважень місцевого самоврядування у багатьох сферах життєдіяльності територіальної громади, скорочення фінансової бази, і, як результат, функції місцевого самоврядування було зведено фактично до здійснення касових видатків у соціальній сфері [152, с. 6].

Враховуючи особливості України, яка переживає стадію трансформаційного розвитку, що характеризується як нестабільністю базових структур суспільно-економічних відносин, так і незавершеним та суперечливим законодавством [57, с. 7], можна погодитись із позицією Б. Андресюка, який зазначає, що «...саме заплутаність законодавства з питань місцевого самоврядування робить його неефективним і суперечливим» [57, с. 7].

Найбільш актуальною проблемою місцевого самоврядування є невпорядкованість механізму делегування повноважень та нескоординованість дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування і державної влади, що переконливо простежується у столиці України – місті Києві.

Проблема делегування повноважень органам місцевого самоврядування державою, органами виконавчої влади адже на сьогодні, сам факт передачі чітко не врегульований чинним законодавством (*акт передачі повноважень, рішення відповідного органу про передачу повноважень, рішення органу місцевого самоврядування про прийняття на себе такого повноваження*)

[188, с. 11]. З огляду на це, так звані делеговані повноваження стають так би мовити тягарем для органу місцевого самоврядування, в нашому випадку – Київської міської ради, яка переважно не має достатнього кадрового, організаційного, фінансового забезпечення. Ю. Ключковський зазначає, що повинен бути порядок делегування, тобто умови, за яких делегування має сенс та буде ефективним, а не за яких воно просто є безвідповідальним спиханням повноважень на того, хто їх не здатний виконати. Водночас має бути порядок відмови від делегованого повноваження і визначений законом суб'єкт здійснення цього повноваження у випадку, коли орган місцевого самоврядування відмовляється від делегованого повноваження [154, с. 50].

Отже, на сьогодні є вкрай необхідним прийняття закону, який би врегулював питання делегування повноважень. Зокрема, в ньому має бути визначено: які саме повноваження можуть бути делеговані, акт передачі повноважень (рішення відповідного органу про передачу повноваження, рішення органу місцевого самоврядування про прийняття на себе такого повноваження), порядок забезпечення органу місцевого самоврядування ресурсами для виконання делегованих повноважень, порядок відмови від делегованого повноваження і визначення законом суб'єкта здійснення цього повноваження у разі, якщо орган місцевого самоврядування відмовляється від делегованого повноваження.

Тим паче що останні десятиліття на теренах Європи пропагується принцип субсидіарності, відповідно до якого будь-яка суспільно важлива функція повинна здійснюватися на найнижчому територіальному рівні організації соціуму. Класична схема полярно змінюється: не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не в змозі впоратися самотійно, водночас вирішуючи інші питання на своєму рівні.

Законодавчого врегулювання також потребує поняття «столичні функції» та коло питань місцевого значення у столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій (виникає проблема визначення

співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані з виконанням столичних функцій»).

Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві, передбачені Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», побудовані на концентрації державної влади і місцевого самоврядування (його виконавчих функцій) в одному органі – Київській міській державній адміністрації і в руках однієї посадової особи – Київського міського голови, який одночасно є головою Київської міської державної адміністрації. Така ситуація спричиняє розмитість меж повноважень і сфер відповідальності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Наслідком цього є гальмування соціально-економічних процесів розвитку Києва як столиці України, політична криза, яка негативно відображається на житті територіальної громади міста Києва. Правовий механізм, закріплений у Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ», суперечить концепції поділу влади, закладеній у Конституції України, а також принципам побудови відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, визначеним в Основному Законі України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Ще однією з ключових проблем місцевого самоврядування в Україні та її столиці є проблема чіткого визначення позицій влади держави і влади громади. У більшості європейських країн це питання практично не постає, оскільки чітко обрано критерій розмежування таких повноважень. Таким критерієм є питання місцевого значення, коли державна влада займається питаннями державного характеру, а місцеве самоврядування – питаннями місцевого значення. Якщо чітко провести таку межу, то у разі виникнення конфліктів для їх розв'язання будуть застосовані відповідні механізми. Особливість столиці полягає в тому, що в одному муніципальному органі поєднано багато складових і не розмежовано, як має діяти в конкретній ситуації певна структура, зокрема Київський міський голова та голова Київської міської державної адміністрації,

у якій ролі виступає Київська міська державна адміністрація: як виконавчий орган державної влади чи виконавчий орган Київської міської ради?

Також законодавчого врегулювання потребує поняття «столичні функції» та коло питань місцевого значення в столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій (виникає проблема визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані з виконанням столичних функцій»).

Наступна проблема – питання щодо суб'єктів місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України первинним суб'єктом є територіальна громада, проте на сьогоднішній день правосуб'єктність територіальної громади на будь-якому рівні є фактично не визначеною, шляхів для реалізації правосуб'єктності немає, тому засобом вирішення цих питань має стати чітке оформлення правосуб'єктності територіальної громади, створення реальних умов для безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Якщо говорити про місцеві вибори, то в умовах пропорційної виборчої системи така правосуб'єктність практично нівелюється через представництво в радах різних рівнів не громад, а різних політичних сил.

Основним аспектом, який пов'язує об'єктно-суб'єктні відносини, є відповідальність. Відповідальність – це синонім і ключова вимога місцевого самоврядування. Конфліктність породжується передусім через відсутність чіткого алгоритму юридичної відповідальності, адже проблеми викликані переважно відсутністю механізму насамперед конституційно-правової відповідальності суб'єктів державної влади та суб'єктів місцевого самоврядування. Як на конституційному рівні, так і на рівні законів (зокрема про місцеве самоврядування) це питання виписано фрагментарно, чітких підстав у вигляді конституційних деліктів не зазначено, а процедура фактично відсутня. Ця проблема є нагальною для міста Києва. За наявності чітких процедур, підстав для притягнення до відповідальності як посадових осіб, так і колективних суб'єктів, яким є, зокрема, Київська міська рада, цих питань

просто не виникало б, принаймні вони б не викликали публічної дискусії у нашому суспільстві [47, с. 8-10].

Разом з тим поєднання суб'єкта і об'єкта проявляється ще й у тому, що суб'єкт управління повинен повністю відображати інтереси об'єкта управління, під яким розуміється відповідна спільнота, територіальна громада. В нашій ситуації органи місцевого самоврядування не відображають інтереси територіальних колективів, від імені яких вони мають діяти. Це спостерігається у процесах формування бюджетів, закупівель, розподілу земельних ресурсів тощо. У рішеннях органів місцевого самоврядування простежується специфічний корпоративний інтерес, а це виключає поєднання суб'єкта і об'єкта управління [47, с. 12].

Проте це не остаточний перелік проблем місцевого самоврядування в місті Києві. Наразі серед найбільш актуальних проблем місцевого самоврядування є такі:

- законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, надмірна централізація повноважень та ресурсів;
- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення;
- нехтування місцевою владою конституційно-правовими механізмами залучення громадян – членів територіальної громади – до вирішення питань місцевого значення [с. 79-80];

- неупорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- нескоординованість дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування і державної влади;
- брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях;
- відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування;
- порушується дотримання принципу субсидіарності, згідно з яким, з одного боку, процес прийняття рішень має бути максимально наближений до громадянина, а з другого – орган, що приймає рішення, повинен володіти відповідними ресурсами для забезпечення обсягу якості послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів;
- спостерігається небезпечний процес обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, тоді як згідно із світовою практикою владні повноваження органів місцевого самоврядування повинні забезпечувати створення умов для того, щоб 90–95% всіх проблем громадян можна було вирішити на рівні територіальної громади;
- не здійснюється у відповідному обсязі фінансування делегованих державою повноважень, не розроблено законодавчого механізму делегування таких повноважень, а також можливості відмови органів місцевого самоврядування від їх виконання у разі відсутності державного фінансування;
- значно обмежено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, реєстрації речових прав на нерухоме майно, регулювання питань землекористування, у зв'язку з чим ускладнюється впорядкований містобудівний і соціальний розвиток громад;
- значною проблемою залишається збереження культурного надбання нації, зокрема те, що цінні культурно-історичні пам'ятки архітектури, які формують ідентичність місцевості та нації, є під загрозою втрати через

відсутність державного фінансування та відповідних повноважень в органів місцевого самоврядування;

- відчутним є нереалізований потенціал до скорочення споживання енергоресурсів і відповідних витрат бюджету, домогосподарств та інших господарюючих суб'єктів на придбання цих енергоресурсів [152, с. 6].

Сьогодні можна спостерігати перші кроки в частині формування єдиного підходу до вирішення вищезазначених проблем та впорядкування організації місцевого самоврядування. Коаліційною угодою від 21 листопада 2014 року визначено [182], що векторами руху у провадженні спільних політичних позицій, зокрема, є: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі. Особливу увагу звертає на себе зобов'язання щодо забезпечення формування державної системи та системи органів місцевого самоврядування, які будуть забезпечувати ефективний захист громадян, надавати на належному рівні публічні послуги, ефективно розпоряджатися державними і комунальними ресурсами та власністю, а також збільшення прав та повноважень місцевих громад.

Ще одним кроком є Концепція реформування місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [77]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [48], яка спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу

територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища.

Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [134], якою передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких, зокрема, децентралізація та реформа державного управління. Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Та разом з тим немає однозначності щодо самих заходів які включатиме в себе реформування місцевого самоврядування. Так, одні наполягають на перетвореннях насамперед регіонального рівня місцевого самоврядування, відродження «регіонального самоврядування», створення виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих державних адміністрацій. Інші ж надають перевагу формуванню передусім економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування з одночасним здійсненням адміністративно-територіальної реформи.

Слід прислухатися до позиції Ю. Шемшученка та М. Пухтинського, які роблять акцент на тому, що сучасні проєвропейські концептуальні, конституційні, політико-правові основи організації публічної влади, побудованої на засадах децентралізації, мають спиратися, зокрема, на: 1) людиноцентристську філософію організації публічної влади, в якій фактичним володарем є людина, громадянин, а публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють їх інтереси; 2) належне місцеве

самоврядування як комплекс взаємовідносин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів;

3) відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткового протоколу до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого самоврядування, його повсюдності, субсидіарності щодо надання публічних послуг населенню, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами;

4) комплексне конституційно-правове забезпечення здійснення децентралізації публічної влади, функціонування врядування та самоврядування [194, с. 34-35].

На думку М. Ставнійчук, «реформа місцевого самоврядування, бюджетна децентралізація, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади є основою подальшого зміцнення соборності України. На першому етапі реформи очевидною необхідністю є впровадження механізмів демократії участі на місцях: від посилення системи самоорганізації населення до розширення можливостей громадянського контролю через громадські слухання, конференції чи збори мешканців тощо. Принцип добровільності для об'єднання територіальних громад, субсидіарності, демократичність у прийнятті управлінських рішень є базовими пріоритетами для реформування місцевого самоврядування» [196].

Одним із шляхів упровадження механізмів демократії на місцях, як було зазначено вище, є законодавче врегулювання питання проведення місцевого референдуму, зокрема пунктом 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про всеукраїнський референдум» [131] було визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». З огляду на це, з листопада 2012 року не може повною мірою реалізовуватись право громадян на участь в управлінні місцевими справами та не функціонує один із механізмів прямої демократії, який дав би змогу стимулювати соціальну активність громадян та формував би у членів громади культуру залучення до

процесу ухвалення владних рішень. Також місцевий референдум є хорошою можливістю вирішити тривалі конфлікти на місцях.

У зв'язку з вищезазначеним існує необхідність у вдосконаленні законодавчого регулювання питань здійснення партисипаторної демократії в столичному місті, зокрема шляхом прийняття законів про місцевий референдум, про місцеві ініціативи, про збори (конференції) членів територіальної громади тощо. Крім того, доцільним є формулювання пропозиції стосовно предмета місцевого референдуму в столичному місті: питання щодо системи управління у столиці, утворення чи неутворення районних у місті рад, щодо поділу столиці на райони тощо.

З огляду на це слід зазначити, що до питання реформування місцевого самоврядування необхідно підходити системно. Зважаючи на нинішні реалії, потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу – адміністративно-територіальна одиниця і певна територіальна спільнота, а також свою територіальну основу. Разом з тим, необхідно із збереженням нинішнього статусу міської та районних у місті рад (у разі повторного утворення останніх) передбачити створення їхніх виконавчих органів з одночасною зміною статусу відповідних місцевих державних адміністрацій щодо виконання ними переважно контрольних-наглядових функцій. Це дає реальну можливість здійснення політики децентралізації [143].

Тобто держава зобов'язана здійснити швидкі та системні кроки з метою перетворення місцевого самоврядування в Україні на найбільш наближену до людини відповідальну та ефективну владу, здатну забезпечити підвищення якості життя людини за рахунок створення умов до сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних спільнот, члени яких матимуть змогу ефективно захищати власні права та законні інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення [86, с. 319-326].

Слід погодитись із Ю. Ключковським, який зазначає, що «Україна є, певною мірою, своєрідним полігоном відпрацювання старих, перевірених європейським досвідом нормативних документів.

Річ у тім, що в Європі багато що є традиційним. Таких традицій, на превеликий жаль, немає сьогодні в Україні, вони були перервані майже століттям комуністичного експерименту. Тому багато з того, що здається очевидним в європейському досвіді, в українському нам доведеться старанно виписувати в нормативних актах, а не покладати надії лише на громадську думку. Адже сама природа самоврядування, як вона визначена в Європейській хартії місцевого самоврядування і в Конституції України, дуже відрізняються. Ці розходження, вважаю, на користь України» [154, с. 46-47].

Водночас, не можна ставати на позицію некритичного запозичення не зрозумілих народу цінностей інших держав, які відрізняються від національних цінностей і моделей. Це означало б знову впадати в ілюзію внесення таких змін до Конституції, які не розкривають засадничі принципи побудови української держави, не містять жодних нових форм реалізації народовладдя, залишають без необхідних механізмів здійснення громадянами прав і свобод, які гарантуються Конституцією. Хіба обмаль нормативних приписів у Конституції, які сприймаються як фікція, декларативні абстракції? Уразі, коли йдеться про конституційні процеси, слід виходити з пошуку оптимально можливого в організації процесів для гармонізації інтересів народу, людини і державного правління [157, с. 4].

Разом з тим А. Селіванов звертає увагу на те, що до аналізу конституційних норм треба підходити не лише з позицій політичної доцільності [157, с. 9-10].

Не слід ігнорувати і той факт, що нагальною є реалізація політичної волі у запровадженні конституційної модернізації. Тому важливим кроком стане виявлення специфічних закономірностей при оцінці реальної конституційно-правової дійсності, що забезпечить викладення певної юридичної доктрини стосовно конституційних понять та категорій. Тільки у такий спосіб стане можливим виявлення специфічної логіки конституційних змін як специфічного предмета. Саме він спонукає до пізнавально-мотиваційної діяльності, яка базується на переході від конкретного до абстрактного, оскільки норми

Основного Закону за рівнем їх наукової систематизації та досягнення перебувають у залежності від практичних потреб суспільства [157, с. 11].

Виходячи із сучасних реалій столиці, в політиці вдосконалення системи управління її економічним і соціальним розвитком необхідно реалізувати таке:

1) підтримувати тісний діловий контакт органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання і населення у вирішенні локальних проблем при реальній підтримці державою територіальних утворень в інтересах всього населення;

2) зміцнювати органи управління всіх рівнів, особливо районів і муніципальних утворень, шляхом залучення фахівців та професіоналів-управлінців, вдосконалення постійно діючої системи перепідготовки управлінських кадрів.

3) вести моніторинг та активний контроль за реструктуризацією реального сектору економіки міста шляхом: переведення промисловості переважно на випуск високотехнологічної продукції; підвищення затребуваності високопрофесійних кадрів, які нині стали одним з найбільш дешевих виробничих ресурсів; раціоналізації розміщення виробництва по території міста в тісній зв'язці з вирішенням соціальних проблем населення, особливо зайнятого на виробничих об'єктах; створення сприятливого середовища для життєдіяльності населення – умов для високооплачуваної ефективної трудової діяльності; фінансової і соціальної підтримки трудових колективів на основі вдосконалення системи міського замовлення; розвитку і покращення діяльності інфраструктурних галузей міського господарства;

4) зосередити увагу на роботі наукових організацій, відновленні ролі фундаментальних і прикладних досліджень, збереженні найвищого інтелектуального потенціалу столиці;

5) розвивати культурний потенціал столиці, забезпечити його націленість на підвищення культурного та освітнього рівня населення;

6) продовжувати активну широкомасштабну соціальну політику захисту населення міста, особливо дітей, пенсіонерів та малозабезпечених громадян.

Повинен бути збереженим пріоритет соціальної складової в діяльності державних органів районів столиці та органів місцевого самоврядування [31, с. 79-80].

Крім того, визнання і гарантування місцевого самоврядування Конституцією України слід розцінювати не просто як політичну декларацію прав громади та її органів на здійснення публічної влади на місцевому рівні, а як високу оцінку державою можливостей включення громадян в управління справами суспільства. Через місцеве самоврядування вирішуються такі завдання як децентралізація державної влади, вирішення місцевих питань безпосередньо на локальному рівні, де є можливість враховувати місцеві особливості, умови тощо [119, с. 98-108].

Також слід зазначити, що територіальній громаді міста Києва притаманна сукупність ознак, за якими вона відрізняється від самоврядних спільнот інших регіонів України. По-перше, столична територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має значно ширші повноваження та вагоміші ресурси для вирішення питань місцевого значення, оскільки відповідно до чинних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», вона отримала від держави значні правові, організаційні та фінансові преференції. По-друге, територіальна громада м. Києва як згуртована спільнота, де переважають соціально і політично активні індивіди, завдяки наявності різноманітних ресурсів раціонально поєднує повноваження і функції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що забезпечує зміцнення її самодостатності. По-третє, столична територіальна спільнота як своєрідна ланка громадянського суспільства формує в місті творчу соціально-політичну атмосферу, що заохочує модернізаційно-інноваційні ініціативи в усіх сферах її життєдіяльності.

Однак не можна визнати ефективним практичне функціонування столичної територіальної громади. Внаслідок об'єктивних і суб'єктивних причин столична громада ще не стала системоутворюючим елементом міського самоврядування. Серед причин, що стримують реалізацію потенціалу

територіальної громади міста Києва, можна виокремити такі: правові та інституційно-організаційні засади місцевого самоврядування в місті Києві сформовано таким чином, що в ньому збереглося чимало ознак, характерних для колишнього радянського «народовладдя»; система місцевого самоврядування в місті Києві залишається надмірно централізованою, бюрократичною та політизованою; київська влада не вживає достатніх заходів щодо впровадження у столичній територіальній громаді європейських стандартів місцевої демократії, створення сприятливих умов для утвердження цінностей сучасного громадянського суспільства.

Значного вдосконалення потребує взаємодія столичної влади та громадськості, особливо у розв'язанні проблем територіального, соціально-економічного розвитку міста Києва. У столичній громаді вже визріли умови, за яких можна налагодити повноцінне міжсекторальне співробітництво (влада – бізнесові структури – громадськість). Таке співробітництво дасть змогу застосувати нову, досконалішу схему взаємодії влади зі структурами, що уособлюють громадянське суспільство та представляють територіальну громаду, зміцнити громадські засади місцевого самоврядування [203].

Регулююча роль місцевих органів влади в економічному розвитку муніципальних утворень нині досить велика. Саме там, де вони ефективно впливають на створення привабливого інвестиційного клімату і різноманітного середовища виробництва, виникають вогнища економічного зростання.

Аналіз європейського досвіду показує, що найбільш динамічні центри економічного розвитку знаходяться на територіях, де за активної участі місцевої влади сформована цілеспрямована і взаємопов'язана система надання різних послуг та кооперації підприємств [31, с. 211].

Слід звернути увагу на те, що у визначенні підходів до проведення конституційної модернізації не можна оминути вплив функціональних особливостей актів конституційного рівня. Серед них – рішення Конституційного Суду, як це визнано у всіх зарубіжних державах, традиційно вважається доповненням до змісту Конституції, що збагачує її як головну

соціально-правову цінність у суспільстві. Слід звернути особливу увагу на конституційно обов'язкові застереження Конституційного Суду України, коли Основний Закон не підлягає модернізації, якщо запропоновані зміни спрямовані на скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина. Це також стосується заборони внесення змін до Конституції, що встановлено у рішеннях Суду, якщо вони передбачають:

1) зміну статусу або повноважень органів державної влади, що означало б звуження змісту та обсягу закріпленого в статті 38 Конституції права громадян брати участь в управлінні державними справами (Висновок від 25 березня 1999 року № 1-в/1999);

2) розбалансування (як наслідок) конституційної системи чи неузгодженість з іншими положеннями Основного Закону або за відсутності системного підходу в оцінці змін до Конституції України і її чинних положень (Висновок від 14 березня 2001 року № 1-в/2001);

3) зміну порядку волевиявлення обраних громадянами представників органів державної влади (Висновок від 14 березня 2001 року № 1-в/2001);

4) обмеження повноважень органів місцевого самоврядування (Висновок від 1 січня 2008 року № 1-в/2008) тощо [157, с. 14-15].

Той, хто ініціює будь-яку реформу (а це суб'єкти публічної влади – Президент, парламент, уряд), повинен насамперед передбачати чітку і зрозумілу для кожної людини відповідь на запитання: чи принесе оновлення (модернізація) поєднання інтересів держави, суспільства з її власними інтересами? Реформам взагалі, а особливо конституційній реформі, завжди потрібна довіра суспільства, що є першою умовою людської солідарності на шляху до її успіху. Віддаленість суспільних потреб від реформи конституційного характеру може подолати тільки сама публічна влада [157, с. 17].

Для забезпечення належних умов функціонування органів місцевого самоврядування та нормальної життєдіяльності територіальних громад можна запропонувати:

1. У процесі подальшого реформування та розвитку місцевого самоврядування сприяти забезпеченню максимального дотримання принципів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною національного законодавства України, іншими міжнародними договорами та рекомендаціями Ради Європи у сфері місцевої і регіональної демократії.

2. Під час модернізації системи адміністративно-територіального устрою України та адаптації законодавства України до міжнародних стандартів особливу увагу зосередити на створенні ефективних механізмів участі громадян у прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях починаючи з рівня громади як важливого компенсаторного механізму, який водночас значно посилює легітимність процесу прийняття рішень.

Таким чином, з метою втілення компромісів та забезпечення єдності у суспільстві в Конституції України як Основному Законі держави необхідно закласти засади децентралізації державної влади; розширити компетенції місцевого самоврядування; посилити матеріально-фінансову спроможність; удосконалити механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» потребує оновлення та суттєвого удосконалення правового регулювання спеціального статусу міста Києва, оскільки практичне втілення у життя концепції єдиних в організаційному відношенні органів у формі міської та районних державних адміністрацій, які паралельно здійснюють функції виконавчої влади та функції виконавчих органів Київської міської та районних у місті рад, негативно позначилося на ефективності управління соціально-економічним розвитком міста Києва.

Акцентовано увагу на невпорядкованості механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям та нескоординованості дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування і державної влади, що переконливо простежується у столиці України – місті Києві. Запропоновано законодавчо врегулювати питання делегування

повноважень. Зокрема, чіткого визначення потребують такі питання: які саме повноваження можуть бути делеговані, акт передачі повноважень (рішення відповідного органу про передачу повноваження, рішення органу місцевого самоврядування про прийняття на себе такого повноваження), порядок забезпечення органу місцевого самоврядування ресурсами для виконання делегованих повноважень, порядок відмови від делегованого повноваження і визначення законом суб'єкта здійснення цього повноваження у разі, якщо орган місцевого самоврядування відмовляється від делегованого повноваження.

Акцентується увага на тому, що одним із шляхів впровадження механізмів демократії на місцях є законодавче врегулювання питання проведення місцевого референдуму, зокрема, а пунктом 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року було визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року. Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що сьогодні не функціонує один із механізмів прямої демократії, який давав би змогу стимулювати соціальну активність громадян та формував би у членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень.

Висновки до розділу III

Визначено, що з метою втілення компромісів та забезпечення єдності у суспільстві в Конституції України як Основному Закону держави необхідно закласти засади децентралізації державної влади; розширити компетенції місцевого самоврядування; посилити матеріально-фінансове забезпечення; удосконалити механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Доведено, що Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» потребує оновлення, зокрема суттєвого удосконалення правового регулювання спеціального статусу міста Києва, адже практичне втілення у життя концепції

єдиних в організаційному відношенні органів у формі міської та районних державних адміністрацій, які паралельно здійснюють функції виконавчої влади та функції виконавчих органів Київської міської ради та районних в місті рад у разі їх утворення, негативно позначилося на ефективності управління соціально-економічним розвитком міста Києва.

Акцентовано увагу на непорядкованості механізму делегування місцевими радами, зокрема Київською міською радою, повноважень місцевим державним адміністраціям та нескоординованість дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування і державної влади, що переконливо простежується в столиці України – місті Києві.

Запропоновано законодавчо врегулювати питання делегування повноважень. Зокрема чіткого визначення потребують такі питання: які саме повноваження можуть бути делеговані, акт передачі повноважень (рішення відповідного органу про передачу повноваження, рішення органу місцевого самоврядування про прийняття на себе такого повноваження), порядок забезпечення органу місцевого самоврядування ресурсами для виконання делегованих повноважень, порядок відмови від делегованого повноваження і визначення законом суб'єкта здійснення цього повноваження у разі, якщо орган місцевого самоврядування відмовляється від делегованого повноваження.

Наголошується на необхідності вдосконалення законодавчого регулювання питань здійснення партисипаторної демократії в столичному місті, зокрема, шляхом прийняття законів про місцевий референдум, про місцеві ініціативи, про збори (конференції) членів територіальної громади тощо. Крім того, сформульовано пропозиції стосовно предмета місцевого референдуму в столичному місті, зокрема питання про систему управління в столиці, утворення чи неутворення районних у місті рад, щодо поділу столиці на райони тощо.

ВИСНОВКИ

У процесі написання дисертаційного дослідження було здійснено порівняльний аналіз конституційно-правового статусу столиці України та столиць європейських держав. Проведене дослідження дає змогу сформулювати певні теоретичні та практичні висновки і рекомендації, а саме:

1. Аналіз праць вітчизняних науковців засвідчує, що в Україні не здійснювалися порівняльні дослідження конституційно-правового статусу столиці України та столиць європейських держав.

2. Звертається увага на те, що термін «столиця» має давнє походження та означає у слов'янських мовах місто, де перебуває «стол (престол)» правителя (князя, царя, володаря тощо). У давньоруській традиції усталеним для позначення столиці був термін «стольний град», який застосовувався для визначення тогочасного статусу великих міст ранньофеодальної доби (зокрема й міста Києва), у яких зосереджувалася світська і духовна влада.

3. Виокремлено ряд факторів, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста. Зокрема, це те, що столичне місто є одним із символів держави та у переважній більшості випадків її адміністративним центром, виконує столичні функції.

Стверджується, що особливість столичного міста полягає в тому, що на нього покладаються додаткові функції поряд з тими, які покладаються на інші міста в державі і реалізуються через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки виходять за межі питань місцевого значення. Столичне місто також є основним інвестиційним, економічним, політичним, духовним, культурним та освітнім центром держави.

4. На основі аналітичного осмислення наукової літератури запропоновано тезу, що конституційно-правова регламентація статусу столиці включає в себе як положення, закріплені в конституціях європейських держав, котрі визначають місто, яке є столицею, та наділяють його відповідним статусом, так і норми законів, які здійснюють конкретизацію та уточнення в регламентації

статусу столиць. Також до конституційно-правової регламентації слід відносити і норми актів локальної нормотворчості.

Проведений аналіз конституційних актів європейських держав свідчить про відсутність єдиного підходу до конституційно-правової регламентації статусу столичного міста. У переважній більшості випадків статус столичного міста закріплено конституцією, у ряді держав – спеціальним законом. Крім того, статус столиці може регулюватись окремими розділами, частинами або статтями законодавства про місцеве управління. Разом з тим існують європейські держави, де статус столичного міста не відрізняється від статусу інших адміністративно-територіальних одиниць у державі і регламентується на загальних засадах.

5. Запропоновано розглядати конституційно-правовий статус столичного міста як визначену нормами конституції та інших джерел конституційного права сукупність елементів, які відображають правове становище столичного міста в державі, а також особливості організації та функціонування столичної публічної влади.

Звертається увага на те, що конституційно-правовий статус столиці не слід ототожнювати з правовим статусом тих суб'єктів, які функціонують на базі міста (міська рада, виконавчий орган, міська адміністрація, міський голова), хоча вони досить тісно пов'язані між собою.

6. Дослідивши поширені у науці підходи щодо структури конституційно-правового статусу столичного міста, зроблено висновок про те, що, незважаючи на різноманітність думок щодо структури конституційно-правового статусу столиці, спільним у них є те, що одним із елементів називається діяльність органів, які функціонують на території міста.

Виходячи із визначення конституційно-правового статусу столичного міста та враховуючи його роль у державі, пропонується виділити такі складові конституційно-правового статусу міста: організація столичної публічної влади; компетенція органів столичної публічної влади; гарантії діяльності та відповідальність органів столичної публічної влади.

7. Акцентовано увагу на тому, що у столичних містах європейських держав немає єдиного підходу до здійснення врядування. Слід врахувати, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління і місцевого самоврядування залежить від державного ладу (форми правління (президентська, парламентська, змішана), які визначають структуру центральної влади і не можуть не впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування) і, зокрема, від державного устрою (унітаризм, федералізм).

З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та водночас з центральними органами влади виділено такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-американський (англосаксонський) (Лондон та Дублін), континентальний (французький, романо-германський або європейський) (Париж, Варшава, Софія, Люксембург, хоча слід зауважити, що в кожному окремому випадку дана модель має певні особливості), змішаний (Берлін, Відень, Берн, Москва, Брюссель), іберійський (Мадрид, Афіни) та скандинавський (Стокгольм, Осло, Копенгаген, Гельсінкі, а також столиці держав Балтії з їх невеликою територією та кількістю населення (Таллінн, Вільнюс)). Місто Київ за організацією і здійсненням управління є подібним до столичних міст з іберійською моделлю організації влади на місцях, тоді як на решту території поширюється модель, яка тяжіє до французького підвиду континентальної моделі.

8. Стверджується, що європейська практика демонструє очевидну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування в столичних містах, а саме: «Сильна рада – слабкий мер» (Лондон, Відень, Стокгольм, Париж, Прага, Мадрид, Будапешт, Гельсінкі), «Сильний мер – рада» (Амстердам, Брюссель, Люксембург, Лісабон), «Рада – менеджер» (Дублін, Осло, Гельсінкі, Стокгольм), «Комісійна форма» (Лісабон, Брюссель, Осло, Люксембург, Амстердам).

Слід зауважити, що в чистому вигляді організаційно-правові форми місцевого самоврядування майже не зустрічаються. В основному може

спостерігатися одна домінуюча форма з домішками інших. Крім того, у столицях європейських держав організаційно-правові форми видозмінюються з огляду на історичний спадок, сучасні реалії, традиції державотворення, а також цілі та перспективи розвитку цих міст.

9. Запропоновано визначати, що компетенцію органів столичної публічної влади становлять повноваження та предмети відання органів публічної влади, що діють на території столичного міста, які реалізуються у законодавчо окреслених сферах міської діяльності та деяких сферах державної діяльності, пов'язані із здійсненням містом столичних функцій.

10. Аналіз повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві засвідчує, що регулювання питань місцевого значення у столичному місті є досить суперечливим та концептуально не узгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади.

Запропоновано законодавчо визначити поняття «столичні функції» та «коло питань місцевого значення в столиці з урахуванням необхідності виконання містом столичних функцій» (виникає проблема визначення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «питання загальнодержавного значення, пов'язані з виконанням столичних функцій»).

11. Гарантіями діяльності органів столичної публічної влади запропоновано визначати встановлені законом засоби забезпечення, дотримання, виконання і застосування конституційних та інших норм права органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

12. Запропоновано визначати відповідальність органів столичної публічної влади як закріплений конституційно-правовими нормами обов'язок органів та посадових осіб, які неналежним чином виконують повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також питань, пов'язаних з виконанням містом столичних функцій, відповідати за свої протиправні дії та

зазнавати дію санкцій, передбачених конституційно-правовими нормами, які накладаються на них уповноваженими суб'єктами.

Акцентовано увагу на тому, що слід виробити і закріпити єдині принципи та критерії застосування відповідальності, які визначають допустимість тих чи інших підстав, процедур покладення відповідальності та враховують ефективність прийнятих заходів. Наслідком цього має стати як забезпечення стабільності здійснення муніципальної влади, так і відповідальність її представників за виконання покладених на них обов'язків.

13. Доведено, що доцільним є використання принципу субсидіарності, відповідно до якого територіальна громада столичного міста, її органи місцевого самоврядування повинні мати повне право, в межах закону, самостійно та вільно (незалежно від органів виконавчої влади) вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено органу виконавчої влади. Водночас встановлено, що особливістю застосування зазначеного принципу при організації столичної публічної влади є те, що саме держава має наділяти органи місцевого самоврядування столиці повноваженнями, пов'язаними із здійсненням столичних функцій.

14. Запропоновано законодавчо врегулювати питання делегування повноважень. Зокрема, визначення потребують такі питання: які саме повноваження можуть бути делеговані, акт передачі повноважень (рішення відповідного органу про передачу повноваження, рішення органу місцевого самоврядування про прийняття на себе такого повноваження), порядок забезпечення органу місцевого самоврядування ресурсами для виконання делегованих повноважень, порядок відмови від делегованого повноваження і визначення законом суб'єкта здійснення цього повноваження у разі, якщо орган місцевого самоврядування відмовляється від делегованого повноваження.

15. Доведено, що сталий розвиток столичного міста є комплексним процесом, який призводить до вирішення міських проблем, а також до поліпшення умов життя населення. Обґрунтовується, що основними

компонентами розвитку є соціальна, економічна, управлінська та екологічна складові.

Визначено, що надання органам місцевого самоврядування відповідних повноважень, посилення його матеріальної та фінансової основи, дасть змогу ефективно вирішувати питання місцевого значення, що, в свою чергу, призведе до соціально, економічно і екологічно збалансованого розвитку територій, які входять до складу столиці.

16. З огляду на те, що одним із шляхів впровадження механізмів демократії на місцях є законодавче врегулювання питання проведення місцевого референдуму, а пунктом 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року було визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року, можна стверджувати, що сьогодні не функціонує один із механізмів прямої демократії, який давав би змогу стимулювати соціальну активність громадян та формував би у членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень.

Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати про необхідність удосконалення законодавчого регулювання питань здійснення партисипаторної демократії у столичному місті, зокрема шляхом прийняття законів про місцевий референдум, про місцеві ініціативи, про збори (конференції) членів територіальної громади тощо. Крім того, сформульовано пропозиції стосовно предмета місцевого референдуму в столичному місті, зокрема питання про систему управління в столиці, утворення чи неутворення районних у місті рад, щодо поділу столиці на райони тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Александров А.А. Правовой статус города Москвы (конституционно-правовой анализ): дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Александров А.А. – М., 2008. – 206 с.
2. Александрова Е.В. Конституционно-правовой статус субъектов федерации / Е.В. Александрова. // Вестник Российской правовой академии. – 2009. – №2. – С. 3–7.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. II. – 360 с.
4. Алексеев С.С. Теории права / С.С. Алексеев. - М.: Издательство БЕК., 1995. – 320 с.
5. Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. / А.А. Акмалова – М.: Прометей, 2001. – 168 с.
6. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б.П. Андресюк. - К.: НАН України, Ін-т нац. відносин і політол.; Інформаційно-видавничий центр, 1997. – 222 с.
7. Арним Г. Государственное право Германии. / [Г. Г. Арним, Р. Бартльшпергер, Г. Бетге, В. Блюмель и др.]; отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – Том II. – 320 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. - М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
9. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / [пер. В. Шульга]. - К.: Основи, 2000. – 190 с.
10. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / В. М. Бабаєв. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 306 с.
11. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. [для вузов] / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. - 784 с.
12. Байдаков С.Л. Теория и методология стратегического управления мегаполисом и его территориальными единицами: автореф. дис. на соиск. степ. докт. эк. наук: спец. 08.00.05 / С. Л. Байдаков. – М., 2010. – 37 с.

13. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна влада) в Україні: основні ознаки та особливості / М.О. Баймуратов // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: наук-практ. посіб. / за ред. В.В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – С. 71-87.
14. Балабанова І. Конституційно-правовий статус області і обласної ради як представницького органу місцевого самоврядування в Україні та актуалізація їх вдосконалення / І. Балабанова // Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. - 2012. - № 7/8. - С. 84-93.
15. Бальцій Ю. Конституційно-правові засади локальної нормотворчості / Ю.Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2011. - № 3. – с. 45-52.
16. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. / А.Б. Барихин – М.: Книжный мир, 2010. – 960 с. – (Серия профессиональные справочники и энциклопедии»).
17. Батанов О.В. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов, Н.О. Чудик // Часопис Київського університету права. – 2012. - № 2. – с. 80-84.
18. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О.В. Батанов; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
19. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О.В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
20. Батанова Н. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування/ Наталія Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. - № 4 (14). – с. 61-67.
21. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - № 3. – с. 3-20.

22. Бойко-Бойчук О.В. Державне управління розвитком міста: моделі та механізми: монографія / О.В. Бойко-Бойчук. – К.: Унів. вид-во Пульсари, 2010. – 236 с.
23. Бойко-Бойчук О.В. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід [Електронний ресурс] / О.В. Бойко-Бойчук. – Режим доступу до ресурсу: www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07bovmmd.htm.
24. Болотина Е.В. Организационные основы французского муниципального управления: монография / Е.В. Болотина. – СПб.: ГУАП, 2006. – 91 с.
25. Бондар В.В. Особливості розвитку процесів децентралізації функцій столичного міста / В.В. Бондар // Український географічний журнал. – 2012. - № 1. – с. 35 – 39.
26. Бондар Ю. М. Аксіологічний підхід у правознавстві й ціннісні основи права [Електронний ресурс] / Ю. М. Бондар. – Режим доступу до ресурсу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Fmpp/2011_2/bondar.htm.
27. Бондарь Н.С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования / Н.С. Бондарь. – М.: Формула права, 2012. – вып.1. – 106 с.
28. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Борденюк. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
29. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування / В.І. Борденюк // Право України. – 2005. - № 1. – С. 21-25.
30. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Бублик Г.В. – К., 2005. – 177 с.
31. Бурак П. И. Основы экономики столичного мегаполиса: монография / П. И. Бурак. – М: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – 575 с.
32. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / [за заг. ред.

- Г.В. Макарова] – К: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – 54 с.
33. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие / Л.Д. Воеводин. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 1997. – 304 с.
 34. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. / К.Г. Волинка – К.: МАУП, 2003. – 240 с.
 35. Волков В.Д. Конституционно-правовой статус города // Проблемы управления сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (м. Київ, 28-29 вересня 1995 р.) – К., 1995. – С. 111-112.
 36. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе/ Н.В. Витрук; ред. В.А. Патюлин. – М.: Наука, 1979. – 229 с.
 37. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе – М.: Юрид. лит., 1982. – 184 с.
 38. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление / Д. Гарнер; [Пер. с англ. Н.А. Шульженко, В.Л. Энтин; под ред. Г.В. Барабашев] – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
 39. Город: Проблемы социального развития / [под ред. А.В. Дмитриева, М.Н. Межевича] – Ленинград.: Наука, 1982. – 177 с.
 40. Грига В.Ю. Інвестиційний розвиток науково-промислового комплексу Києва: аналітичний огляд / Грига В.Ю., Ковалішина Н.П., Красовська О.В. – К.: УкрІНТЕІ, 2013. – 51 с.
 41. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России / Е.В. Гриценко. – Иркутск: Изд-во ИГСА, 2001. – 448 с.

42. Груздев В.В. Правовой статус как общетеоретическая и цивилистическая проблема / В.В. Груздев // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 2 (5). – с. 134-140.
43. Гусарєв С. Д. Теорія права і держави : [навч. посіб.] / Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. — К. : Правова єдність, 2008. — 270 с.
44. Гусарєв С. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності). Навчальний посібник / С. Д. Гусарєв, О. Д. Тихомиров. – К.: Знання, 2005. – 655 с.
45. Дамдинов Б.Д. О понятии субъекта федерации: теоретические аспекты / Б.Д. Дамдинов // Сибирский юридический вестник. – 2003. - № 2. – с. 27-30.
46. Деневизюк Д.А. Устойчивое развитие города: вопросы теории, оценка и основные приоритеты (на примере города Махачкалы): автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (Региональная экономика)» / Д.А. Деневизюк – Махачкала, 2006. – 24 с.
47. Державна та муніципальна влада: проблеми розмежування повноважень: матеріали круглого столу [«Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень»] (Київ, 20 березня 2008 р.) / за заг. ред. В. Є. Воротіна. – К.: НІСД, 2008. – 38 с.
48. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Урядовий кур'єр. - 03.09.2014 — № 160.
49. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М.: Спарк, 2001. – 251 с.
50. Естген С. Структура функціонування місцевої демократії в Люксембурзі / С. Естген // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / а ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітевілля. – К.: К.І.С., 2003. – С. 201-206.

51. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. Научно-практическое пособие/ Е.М. Заболотских. – М.: ООО «Проспект», 2013. – 232 с.
52. Загальна теорія держави і права: Підручник [для студентів вищих навчальних закладів] / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.]; За заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.
53. Закон за градот Скопје од 16.08.2004 // «Сл. весник на Р Македонија». – 2004. - бр.55/04.
54. Знаменский Д.Ю. Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации: политологический аспект: дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Д.Ю. Знаменский. – М., 2007. – 164 с.
55. Зосередити інвестиції в Києві, чи розподілити по регіонах? [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.unian.ua/society/501474>
56. Исаев М.А. Скандинавская модель правового государства / М. А. Исаев. – М., 1993. – 48 с.
57. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: Монографія / Б.В. Калиновський. – Кременчук: Вид. ПП Щербатих О.В., 2010. – 184 с.
58. Камінська Н.В. Поняття і природа міста в контексті українського та світового розвитку [Електронний ресурс] / Н.В. Камінська. – Режим доступу до ресурсу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_3/index.htm
59. Камінська Н.В. Правовий статус міста: національний і міжнародно-правовий аспекти / Н.В. Камінська// Проблеми законності. – 2010. – Вип. 110. – с. 46-56.
60. Кампо В. Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні: науковий огляд / В. Кампо // Право України. – 2014. - № 6. – с. 158-170
61. Кельман М.С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку: дис. докт. юр. наук: 12.00.01 / М.С. Кельман. – Львів, 2012. – 445 с.

62. Кличко В. Зміцнити самоврядування в Києві – справа принципу/ В. Кличко // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. - № 3 (7) липень-вересень. – с. 4-5.
63. Князев, С. Д. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: понятие, структура, юридическое оформление / С. Д. Князев, В. В. Сонин // Правоведение. – 2008. – № 4. – С. 49-65.
64. Ковальчук В.Г. Моделі управління соціально-економічним розвитком регіону, держави / В.Г. Ковальчук // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – № 1 (43).
65. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2003. — 585 с.
66. Козловський А. А. Право як пізнання. Вступ до гносеології права / А. А. Козловський. – Чернівці : Рута, 1999. – 295 с.
67. Козюбра М. І. Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права) / М. І. Козюбра // Проблеми філософії права. – Чернівці: Рута, 2003. – Т. 1. – С. 37-41.
68. Коль И.Г. Географическое положение столиц Европы / И.Г. Коль.– М., 2005.
69. Кондрашев, А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: Вопросы теории и законодательного регулирования Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.А. Кондрашев. -М., 2001. -25 с.
70. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 464с.
71. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - N 30. - ст. 141.
72. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1997. – Том 3. – 764 с.

73. Конституция Латвийской республики от 15 февраля 1922 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>
74. Конституция на Република България от 13 июля 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.parliament.bg/bg/const>
75. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>
76. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - № 31. - ст. 4398.
77. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014 – № 67.
78. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування / М.І. Корнієнко// Муніципальне право України: Підручник / за ред. В.П. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 85-115.
79. Костакє Г. Институт правовой ответственности органов местной публичной власти в контексте Конституции Республики Молдова / Г. Костакє, О. Арсенин // Закон и жизнь. – 2010. - № 7. – с. 11-13.
80. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. Навчальний посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: «Арарат-Центр», 2001. – 176 с
81. Кравченко В.В. Основи муніципального менеджменту. Навчальний посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, І.М. Салій; за заг. ред. В.В. Кравченка. – К.: Атіка-Н, 2003. – С.158-172.
82. Кравчук В.М. Конституційно-правовий статус: питання дефініції / В.М. Кравчук, О.М. Юхимюк// Науковий вісник Волинського національного університету. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 25. – с. 22 – 26.
83. Крупеня Е.М. Юридический статус как основание статусного публичного права России (теоретический аспект) [Электронный ресурс] / Е.М. Крупеня. – Режим доступа до ресурсу: edu.tltsu.ru/sites/site.php?s=1238&m=42916

84. Куйбіда В. Формування дієздатних територіальних громад / В.С. Куйбіда. – К: ІКЦ «Легальний статус», 2010. – 138 с.
85. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда – Львів: Літопис, 2001. – 324 с.
86. Куйбіда В.С. Перспективи формування нової державної регіональної політики / В.С. Куйбіда // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування: зб. матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2008. – С. 319-326.
87. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / О. Кучабський. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10kogtuu.pdf
88. Лялюк О.Ю. Особливості територіальної організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом [Електронний ресурс] /О.Ю. Лялюк. – Режим доступу до ресурсу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/2.2014/24.pdf
89. Магновський І. Місто як складова адміністративно-територіального устрою України / І. Магновський // Право України. – 2009. - № 4. – с. 140-146
90. Магновський І. Міста Київ і Севастополь: особливості конституційно-правового статусу / І. Магновський // Юридичний вісник. – 2010. - № 1(14). – с. 43-46.
91. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посіб./ В.Я. Малиновський. – [Вид. 2-ге, доп. і перероб.]. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
92. Малиновський В. Місто-регіон: аргументи за і проти // В. Малиновський / Вісник національної академії державного управління. – 2009. - № 3. – С. 150-158
93. Манохин, В. М. Нужен ли закон о статусе областного центра / В. М. Манохин // Регион. – 1995. – № 3. – С. 58-62.
94. Марков Ю.Г. Функциональный подход в современном научном познании / Ю.Г. Марков. – Новосибирск: «Наука», 1982. - 255 с.

95. Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. . – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 640 с.
96. Матросов С.Н. Теоретико-правовые основы конституционной ответственности: дис. канд. юр. наук: 12.00.01/ С.Н. Матросов. – М., 2002. – 167 с.
97. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие/ [за ред. В.И. Васильева]. – М., 1999. – 453 с.
98. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. Навчальний посібник/ [Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Лисюченко В.П. та ін.]. – К.: «Арарат-Центр», 2000. – 206 с.
99. Миронов О.О. Субъекты советского государственного права / О.О. Миронов. – Изд-во Саратовского университета, 1975. – 80 с.
100. Мухачев И.В. Конституционно-правовой статус юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности / И.В. Мухачев, М.И. Цапко // Общество и право. – 2012. - № 5 (42). – с. 66-71.
101. Нікітін В. В. Модернізація системи територіального управління великим містом: світовий досвід та Україна [Електронний ресурс] / В. В. Нікітін, В. М. Маренич. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/5/04.pdf>.
102. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. пр.. / за заг. ред. В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6-11.
103. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / [укл. В. Яременко, О. Сліпущко]. – К.: Видавництво «Аконіт», 1999. – 3 том. ОБЕ-РОБ – 927 с.
104. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / [укл. В. Яременко, О. Сліпущко]. – К.: Видавництво «Аконіт», 1999. – 4 том. РОБ - Я. – 941 с.

105. Нуркин М.Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве / М. Г. Нуркин: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» – М., 2012. – с. 28.
106. О включении поселка городского типа Осокорки в черту города Киева: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 02 октября 1989 № 8199-XI.
107. О расширении границ города Киева: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 26 августа 1988 г. № 6486-XI
108. О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска: Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0781.htm>
109. О статусе столицы Российской Федерации: Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-I [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://base.garant.ru/316014>.
110. Об изменении черты города Киева и Киевской области: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 05 марта 1982 г. № 3185-X.
111. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 12 августа 1998 г. // СЗ РФ. – 1995. - № 35.
112. Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: https://www.mos.ru/documents/index.php?id_4=126245.
113. Об утверждении устава города Минска: Решение Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://minsk.gov.by/ru/tempage/ustav/>
114. Общая теория права и государства: Учебник / [Под ред. В. В. Лазарева]. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.

115. Общая теория права: Учебник [для юридических вузов] / [Под общ. ред. А. С. Пиголкина]. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. – 384 с.
116. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / [Под ред. В.Б. Зотова]. – М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы, 2010. – 296 с.
117. Орзіх М. П. Регіональна політика і перспектива державно-територіального устрою України / М. П. Орзіх // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. – К.: Ін-т національних відносин і політології НАН України. – С. 41–43.
118. Осеевский М.Э. Управление инновационным социально-экономическим развитием мегаполиса, ориентированным на индикаторы качества жизни: автореф. на соискание учен. степени докт. экон. наук: 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями)» / М.Э. Осеевский – СПб, 2012. – 35 с.
119. Основы государства и права: учебное пособие / [под ред. А.В. Малько]. – М.: КНОРУС, 2005. – 336 с.
120. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А.В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. - № 2. – с. 95-97.
121. Переваги місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. (м. Ірпінь, Київ. обл., 29-30 травня 2001 р.) / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України, Швед. Асоц. місц. Влад; [упоряд. М.О. Пухтинський]. – К.: Логос, 2001. – укр.. 214 с.; анг. 194 с.
122. Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт / К.А. Пивоваров // Сибирский юридический вестник. – 2002. - № 1. – С. 13 – 17.
123. Польська Л. Система індикаторів сталого розвитку міст: досвід країн Європейського Союзу / Л. Польська // Стратегія розвитку сучасного міста:

- Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Сімферополь, 25-27 квітня 2012 р.) / Сімферополь: Кримський інститут бізнесу УЕУ; [за ред. А.Р. Франчука, Д.А. Синиці, В.І. Тарасова] – Сімферополь, 2012. – С. 103-107.
124. Полюшкін С. Концептуальні засади побудови моделі управління сталим розвитком міста-мегаполіса /С. Полюшкін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – вип.. 1 (16). – С. 306-314
125. Попков В.В. Устойчивое экономическое развитие в условиях глобализации и экономики знаний: концептуальные основы теории и практики правления / В.В. Попков. – М.: Экономика, 2007. – 295 с.
126. Порядок проведення моніторингу соціально-економічного розвитку районів міста Києва: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 24 березня 2015 року № 258 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://kievcity.gov.ua/news/22368.html>
127. Правовая система Нидерландов/ [Отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова]. — М.:Издательство "Зерцало", 1998. — 432 с.
128. Працюємо за принципом: руйнуємо все, що збудувала антинародна влада? [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://publicaudit.com.ua/news/pratsyuyemo-za-pryntsypom-ruynuyemo-vse-shcho-zbuduvala-antynarodna-vlada/>
129. Пристайко О.П. Інструментарій управління сталим розвитком: методологічні аспекти дослідження / О.П. Пристайко // Економічні проблеми сталого розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. Балацького О.Ф. (м. Суми, 24-26 квітня 2013 р.) / СумДУ; [За заг. ред. О.В. Прокопенко]. — Суми: СумДУ, 2013. — Т.2. — С. 186-188.

130. Про адміністративно-територіальний устрій м. Києва: Рішення Київської міської ради від 30 січня 2001р. № 162/1139 // Хрещатик. – 2001. - № 21
131. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Голос України. – 28.11.2012. - № 226.
132. Про затвердження Гімну територіальної громади міста Києва: Рішення Київської міської ради від 13 листопада 2014 року № 371/371 // Хрещатик, 27.11.2014. - № 175 (4575).
133. Про затвердження Основних засад екологічної політики в місті Києві: Рішення Київської міської ради від 20 червня 2002 р. № 84/84 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://kievcity.gov.ua/news/26980.html>
134. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 15.01.2015 – № 6
135. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - N20. - ст. 190.
136. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - N24. - ст. 170
137. Про подання до Верховної Ради України щодо включення м. Вишгорода Вишгородського району Київської області в межі м. Києва: Рішення Київської міської ради від 1 березня 2001 року № 195/1172 // Хрещатик. – 2001. - № 32.
138. Про подання до Верховної Ради України щодо включення села Новосілки Києво-Святошинського району Київської області в межі міста Києва: Рішення Київської міської ради від 1 березня 2001 року № 196/1173// Хрещатик. – 2001. - № 32.
139. Про подання до Верховної Ради України щодо включення міста Вишневого Києво-Святошинського району Київської області в межі міста

- Києва: Рішення Київської міської ради від 6 вересня 2001 року № 4/1438 // Хрещатик. – 2002. - № 149.
140. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. - № 4. – с. 16
 141. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01 липня 2015 р. № 2217 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
 142. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ» від 30 червня 2015 року № 2189а [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55764.
 143. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / М. Пухтинський – Режим доступу до ресурсу: <http://www.viche.info/journal/1027/>
 144. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 210 с.
 145. Раимов Т. Столицы как объект экономико-географического исследования / Т. Раимов // Вестник Московского университета. Серия: Экономика. – 1971. – № 5. – С. 32.
 146. Райт Г. Розподіл управлінських функцій між центральною та міською владою / Глен Райт // Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (Київ, 28-29 вересня, 1995.). – К, 1995. – 186 с.
 147. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [кол. авт.: наук. кер. В.В. Цветков]. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
 148. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 // Конституційний Суд України: Рішення.

- Висновки. 2002-2003. Кн. 4 / Відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 542-551.
149. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва від 13 жовтня 2005 р. № 9-рп/2005 // *Голос України*. – 2005. – 4 листопада.
 150. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Росенко М.. – Л., 2007. – 191 с.
 151. Россман В. Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения / В. Россман. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. — 336 с.
 152. Садовий А. Кожне місто-це турбореактивний двигун, який може вивести нашу країну на нову орбіту розвитку / Андрій Садовий // *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. – 2014. - № 3 (7) липень-вересень. – С. 6-9.
 153. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціетарного конституціоналізму / М. Савчин // *Право України*. – 2014. - № 9. – С. 116-125.
 154. Самостійність місцевих рад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11-12 червня 2002 р.) / Упоряд. В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 263 с.
 155. Санжарук Т.О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права / Т.О. Санжарук // *Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць*. – 2005. – Вип. 25. – С. 122-128.
 156. Селіванов А.О. Наукові погляди на сучасні конституційні процеси/ А.О. Селіванов. – К.: Логос, 2014. – 132 с.

157. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія / Селіванов В.М. – К.: Ін Юре, 2002. – 724 с.
158. Семиноженко В. Чи можливий в Україні інноваційний стрибок? [Електронний ресурс] / В. Семиноженко // Дзеркало тижня. Україна. - 17 травня 2013. - №17 – Режим доступу до ресурсу: http://gazeta.dt.ua/science/chi-mozhlyviy-v-ukrayini-innovaciyniy-stribok-_html
159. Сергеев А. А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности /А. А. Сергеев // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 27 - 35
160. Сивограков О.В. Индикаторы устойчивого развития местного сообщества (Как оценить результаты Местной повестки-21) / О.В. Сивограков. – Минск: Прописки, 2008.- 92 с.
161. Скопненко Ю.Г. Місцеве самоврядування в місті Києві: конституційні аспекти реформування» /Ю.Г. Скопненко// Наукове фахове видання Журнал Верховної Ради України «Віче» - 2013. - № 2. - С. 19-22.
162. Скопненко Ю.Г. Столичне місто як об'єкт управління: порівняльно-правовий аспект /Ю.Г. Скопненко// Наукове фахове видання Журнал Верховної Ради України «Віче» - 2014. - № 20. - С. 20-24
163. Скопненко Ю.Г. Порівняльний аналіз сфер відання столиці України та столиць європейських держав /Ю.Г. Скопненко// Збірник наукових праць «Актуальні проблеми держави і права». – 2014. – Вип. 74. – С. 74-80.
164. Скопненко Ю.Г. Класифікація столиць Європейських держав /Ю.Г. Скопненко// Правничий вісник Університету «КРОК». – 2014. – Вип. 19. – С. 93-100.
165. Скопненко Ю.Г. Організація публічної влади в столичних містах Європейських держав /Ю.Г. Скопненко// Часопис Київського університету права. – 2014. – №. 3. – С. 288-292.
166. Скопненко Ю.Г. Особливості управління міста столиці /Ю.Г. Скопненко//Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в

- Україні: матеріали III Всеукраїнської науково-теоретичної конференції «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (Київ, 29 листопада 2012 р.) / Національна академія внутрішніх справ. – К: Нац. акад. внутр.справ., 2012. – С. 69-71.
167. Скопненко Ю.Г. Організація влади в столицях Європейських держав / Ю.Г. Скопненко // Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку: Матеріали всеукраїнська науково-практична конференції (м. Херсон, 14-15 лютого 2014 р.). – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 30-33.
168. Скопненко Ю.Г. Організація влади в столицях Європейських держав /Ю.Г. Скопненко// Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки - прогрес законодавства України майбутнього: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 7-8 лютого 2014 р.) / ГО «Правничий світ». - Дніпропетровськ, 2014. – С. 17-19.
169. Скопненко Ю.Г. Конституційно-правовий статус столиці: поняття та ознаки /Ю.Г. Скопненко// Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 26-27 грудня 2014 р. / Запорізька міська громадська організація «Істина». – Запоріжжя, 2014. – С. 34-36.
170. Соскін О. Інноваційно-інвестиційна модель розвитку міста: сутність, основні елементи та можливості впровадження / О.І. Соскін // Шляхи впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку в українських містах – К.: Вид-во «Інститут трансформації суспільства», 2008. – 64 с.
171. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти: моногр. / [О.Ф. Новікова, О.І.Амоша, В.П.Антонюк та ін.]; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.
172. Старецька Л.І. Місцеве самоврядування: оглядовий курс / Л.І. Старецька.- К., 2006. – Книга 3 – 88 с. - (Навч. прогр. для працівників місц. самоврядування).
173. Статут града Београда од 17 октобар 2008 год. // Службени гласник РС, бр. 129/07.

174. Статут територіальної громади міста Києва: Рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. N 371/1805 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=1706>.
175. Стокгольм – найперспективніше місто Західної Європи [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ipress.ua/news/stokgolm_nauperspektyvnishe_misto_zahidnoi_yevropy_4655.html.
176. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://kievcity.gov.ua/content/13_strateghiya-rozvytku-2025.html.
177. Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах (урбанизированных регионах): Дис. докт. юр. наук: 12.00.02 / В.В. Таболин. - М.: Академия управления МВД, 1999. - 407 с.
178. Тархов С.А. Столицы [Електронний ресурс]/ С.А. Тархов. – Режим доступу до ресурсу: <http://geo.1september.ru/article.php?ID=200700311>
179. Тацій В. Актуальні питання конституційної реформи державного розвитку на сучасному етапі / В. Тацій // Право України. – 2014. - № 7. – с. 10-18.
180. Теорія держави і права. Академічний курс: [підруч.] / [за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
181. Управління сучасним містом: підручник / [за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого]. – К.: НАДУ, 2008. - 632 с.
182. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
183. Устав города Москвы: Закон г. Москвы от 28.06.1995 //Ведомости Московской Думы. – 1995. -№ 4. – С. 4.

184. Федоренко В. Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції / В. Федоренко // Публічне право. – 2012. - № 4 (8). – С. 23 – 30.
185. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Федорчак – Режим доступу до ресурсу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
186. Філософія права : навч. посіб. / [О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заїчковський та ін.]; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
187. Флаги и гербы мировых столиц / [Авт.-сост. К.Я. Нежинский]. – М.: Эксмо, 2009. – 192 с.
188. Фролов О.О. Конституційно-правове регулювання державної підтримки місцевого самоврядування: український і зарубіжний досвід / О.О. Фролов; наук. ред. С.Г. Серьогіна. – Х.: Юрайт, 2013. – Серія «Наукові доповіді»; вип. 10. – 88 с.
189. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юр.лит. – 1974. – 340 с.
190. Хонда М.П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва: автореф. на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М.П. Хонда. – К., 2007. – 22 с.
191. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.
192. Чернов С.Н. Правовые проблемы теории и практики конституционного регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами: Дис. докт. юрид. наук: 12.00.02/ С.Н. Чернов. - Петрозаводск: РГБ, 2006. – 449 с.
193. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления / Н.Н. Черногор. - М.: Юриспруденция, 2007. - 304 с.

194. Шемшученко Ю. Проблеми децентралізації публічної влади в контексті підвищення її ефективності / Ю. Шемшученко, М. Пухтинський // Право України. – 2005. - № 5. – с. 28-38
195. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. М. Шкабаро; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. - К., 2005. - 19 с.
196. Шляхи реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: матеріали круглого столу (м. Севастополь 27-28 серпня 2012 р.) / за підтримки Ради Європи– Режим доступу до ресурсу: <http://civil-rada.in.ua/?p=1041>.
197. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / Е.С. Шугрина – [2-е изд., перераб. и доп.]— М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 672 с.
198. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2000. – 3 том: К-М/ - 732 с.
199. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.].— К.: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. – 5 том: П-С. - 736 с.
200. Якименко Н.В. Соціальна складова економічного розвитку України / Н. В. Якименко // Вісник економіки транспорту і промисловості. - 2013. - Вип. 43. - С. 111-115.
201. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А.Ю. Якимов // Государство и право. - № 4. – с. 5-10.
202. Яковлев В.В. Государство и местное самоуправление в зарубежных странах: Отдельные аспекты их взаимоотношений [Електронний ресурс] / В.В. Яковлев – Режим доступу до ресурсу: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1118249>

203. Яловий В.Б. Особливості здійснення місцевого самоврядування в столичній агломерації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.04 «місьцеве самоврядування» / В.Б. Яловий. – К., 2010. – 23 с.
204. Яловий В.Б. Становлення столичного статусу міста Києва та деякі проблеми його трансформації на сучасному етапі / В. Яловий. // Управління сучасним містом. – 2007. – №1. – С. 173–181.
205. Act on the Helsinki Metropolitan Area Council of 1 January 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: www.ppiaf.org
206. Andrew, C. Les Capitales / C. Andrew, J. G. Lengellé, J. Taylor. – Ottawa: Perspectives internationales, Carleton University Press, 1993. - 418 p.
207. Basic Law for the Federal Republic of Germany of 8 May 1949 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf
208. Beograd: Demokratska Metropola / [priredili Vukašin Pavlović, Slaviša Orlović]. - Beograd: Univerzitet u Beogradu, 2009. – 383 str.
209. Breuillard M. From Paris to Greater Paris: An Old Project, a New Approach / Michèle Breuillard // Croatian and comparative public Administration. – 2012. - br. 1.- str. 41-69.
210. Campbell S. Cold War Metropolis : the Fall and Rebirth of Berlin as a World City / Scott Campbell. – Minneapolis : University of Minnesota Press, 2000.
211. Clark P. Capital cities and their hinterlands in early modern Europe. Aldershot, Hants, England // Peter Clark, Bernard Lepetit. - Brookfield, Vt.: Scolar Press; Ashgate Pub. . 1996.
212. Constitution of Albania of 21 October 1998 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Legjislacioni_Brendshem_Web/Kushtetuta.pdf.

213. Constitution of Ireland of 1 July 1937. - Dublin, published by the Stationery Office, 2012. – 237 p.
214. Constitution of Luxembourg of 17 October 1868 // Translated by Jefri J. Ruchti. - William S. Hein & Co., 2012. – 25 p.
215. Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia of 17 November 1991 // The Official Gazette of the Republic of Macedonia. - No. 52/91, 31/98, 91/01.
216. Constitution of France of 4 October 1958 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>.
217. Constitution of Malta of 21 September, 1964 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.parlament.mt/constituion-of-malta>.
218. Constitution of the Portuguese Republic of 25 April 1976 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf.
219. Constitution of Romania of 1991 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>
220. Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/>.
221. Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina of 24 June 1994 // Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina. 1994. – No. 1.
222. Constitution of the Italian Republic of 22 December 1947 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
223. Constitution of the Principality of Liechtenstein of 5 October 1921 // Issued by: The Government Legal Services of the Principality of Liechtenstein, 2014. – 46 p.

224. Constitution of The Principality of Monaco of 17 December 1962 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.monaco-consulate.com/wp-content/uploads/2009/06/Constitution.pdf>.
225. Constitution of the Republic of Albania of 28 November 1998 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.osce.org/albania/41888>.
226. Constitution of the Republic of Croatia of 22 December 1990 // Narodne novine. – 1990. - no. 56/90.
227. Constitution of the Republic of Iceland of 17 June 1944 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.government.is/constitution>.
228. Constitution of the Republic of Moldova of 29 July 1994 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.presedinte.md/eng/constitution>
229. Core document forming part of the reports of states parties San Marino of 22 April 2002 // HRI/CORE. - 27 May 2002. - Add.119. – 37 p.
230. Constitution of the Republic of Serbia of 8 November 2006 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en.
231. Constitution of the Slovak Republic of 1 September 1992 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.vop.gov.sk/constitution-of-the-slovak-republic>.
232. Constitution of the Republic of Slovenia of 23 December 1991 / [translators Miro Cerar Ö et al.] . - Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2001. – 92 p.
233. Cornish, V. The great capitals; an historical geography / Vaughan Cornish. - Westport, Conn.: Greenwood Press, 1971.
234. Daum, A. Berlin, Washington, 1800-2000: capital cities, cultural representation, and national identities/ A. W. Daum, C. Mauch. - Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2005. - 318 p.
235. De Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autonoma de Madrid: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero [Электронный ресурс] – Режим доступа до

ресурсы:

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_003_1983.pdf

236. Delaneuville F. Special Legal Status of Bratislava as a European Capital City
Frédéric Delaneuville / Frédéric Delaneuville // Croatian and comparative public Administration. – 2012. - br. 1. - Str. 71–84.
237. Delden B. The Amsterdam integrity system Veer [Электронный ресурс] / Bas van Delden, Fergal van de Wouw and Judith van der. – Режим доступа до ресурсы: http://www.fsw.vu.nl/en/Images/Local%20Integrity%20Systems%20-%20Chapter%2012%20and%2013%20Amsterdam_tcm31-50971.pdf.
238. Djament, G. La Reproduction de la centralité romaine de la «Ville Eternelle» à la capitale de l'Italie. Essai de géohistoire urbaine, Thèse de doctorat / G. Djament. – Paris: Université Paris 7, 2005. - 700 p.
239. Eldredge, H. World Capitals: Toward Guided Urbanization/ H. Eldrege. - Garden City, NY: Anchor Press/Doubleday, 1975.
240. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсы: <http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nmnorma=1&cde stado=P>
241. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсы: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf>
242. Federal Constitutional Law (Austria) of 10 November 1920. – Wien: Herausgegeben vom Bundespressdienst, 2000. – 200 p.
243. Fundamental Law of Vatican City State of 26 November 2000 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсы: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/va/va004en.pdf>.
244. Gardner J. Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain [Электронный ресурс] /

- J. Gardner, A. Ninet. - Режим доступа до ресурсу:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1410743.
245. Gottmann, Jean. 1977. The Role of Capital Cities. *Ekistics* 264 (November): 240-43.
246. Gamper A. The «Third Tier» in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government / Anna Gamper // *Hrvatska javna uprava*. – 2008. - br. 1. - str. 71–94.
247. Hall P. The world's urban systems: a European perspective [Электронный ресурс] / Peter Hall. – Режим доступа до ресурсу:
<http://www.globalurban.org/Issue1PIMag05/Hall%20PDF.pdf>.
248. Hill D.M. *Democratic Theory and Local Government* / D.M. Hill. - L., 1974. – 244 p.
249. Hoxha A. Local Government in Albania / Artan Hoxha // *Stabilization of Local Governments* ; ed. E. Kandeve. – Budapest: OSI/LGI, 2000.
250. Kirsch, J. *Hauptstadt. Zum Wesen und Wandel eines nationalen Symbols* / J. Kirsch. - Münster, LIT, 2005. - 83 p.
251. Laporte, A. *De Bonn à Berlin. Territoires, mémoires et échelles du politique*, Thèse de doctorat. Université Paris 7 et Université du Luxembourg, Paris, Luxembourg / A. Laport. – Paris, 2011. - 393 p.
252. Local Councils Act (Chapter 363 of the Laws of Malta) of 30 June 1993 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу:
<http://www.ghajnsielemlc.com/local-council-act/>.
253. Local Government Act 2001 (Ireland) [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.lawreform.ie> .
254. *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy* / ed. A. Coulson, A.Campbell. – Oxon, 2008. - 176 p.
255. *Local Self-Government and Local Administration Act, 1991*. // *State Gazette*. - 17.09.1991. - No. 77.
256. Lohmus M. Capital city management in Estonia, Latvia and Lithuania after restoring their independence / M. Lohmus, I. Tonisson // *Halduskultuur*. – 2006. – Vol. 7. – P. 50-77.

257. Law on local public administration of 26 November 1991 No. 69 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.cdep.ro/legislatie/eng/vol46eng.pdf>
258. Maeltsemees S. The capital city in the local self-government system in Central and Eastern European and Caucasus Countries [Электронный ресурс] / S. Maeltsemees. – Режим доступа до ресурсу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan043636.pdf>
259. O hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov: Zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990, Zb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.bratislava.sk/zakon-o-hlavnom-meste/d-882/p1=11074284>.
260. On the Capital City of Prague: Act of 13 April 2000 No. 131/2000 // Gazette of the Czech Republic. – 17 May 2000. – Vol. 39/2000 Sb.
261. Otola I. Decentralization processes of local government sector in Poland / Iwona Otola / The 16th NISPAcee Annual Conference. Public Policy and Administration: Challenges and Synergies. - Bratislava, 2008.
262. Parijs P. Brussels, capital of Europe: a sustainable choice? [Электронный ресурс] / P.V. Parijs, J.V. Parys. – Режим доступа до ресурсу: http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/EN_125_BruS38EN.pdf
263. Pevcin P. Local Government in Slovenia: Structure, Size, and Expenditures / Primož Pevcin // Croatian and comparative public Administration. – 2012. - br. 3.- Str. 705-724.
264. Profiroiu A. General Considerations on the Decentralization Process in Romania / Alina Profiroiu, Marius Profiroiu, Anne-Azam Pradeilles // Administratie si management public. – 2006. – No. 7. – p. 126-131.
265. Rapoport A. On the Nature of Capitals and their Physical Expression. In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. - Ottawa: Carleton University Press, 1993.

266. Reorganização administrativa de Lisboa: Lei de 8 de Novembro no. 56-2012 // Diário da República, 1.^a série — 2012. - N. 216.
267. Rychlewska P. Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy / Paulina Rychlewska // Studia Regionalne i Lokalne. – 2009. - Nr 3(37). – S. 83-104.
268. Sonne W. Representing the state: capital city planning in the early twentieth century/ Wolfgang Sonne; trans. Elizabeth Schwaiger. - (Munich; New York: Prestel, 2003. - 32 p.
269. Staiculescu A. Special Status of Bucharest / Anca Rodica Staiculescu // Croatian and Comparative Public Administration. – 2012. - br. 3. - Str. 695–704.
270. Statut Grada Zagreba, 19. prosinca 2001// Službeni glasnik Grada Zagreba. – 2001. – No.19/99.
271. Statute of the Capital City of Prague: Decree No. 55/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.czso.cz/documents/10180/20557405/101011-10men26.pdf/ed883976-983f-4666-9c6a-8f692b41185e?version=1.0>.
272. Statuta Mestne občine Ljubljana dne 22. 3. 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20011600>
273. Statuto di Roma Capitale del 7 marzo 2013 No. 8 // Gazzetta Ufficiale. – 2013.- №.75.
274. Statutul municipiului Chişinău principii generale 19 aprilie 1995 Nr. 431-XIII // Monitorul Oficial. – 1995. - Nr. 31-32.
275. Strategic Challenges. A Further Elaboration of the Swedish Strategy for Sustainable Development. Ministry of Sustainable Development. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.government.se/content/1/c6/07/01/83/1a9ae133.pdf>.
276. Sustainable Development in Germany. Indicator Report 2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.cbs.nl/nr/rdonlyres/72271f49-c42b-4961-bf4a-fd4337b095e7/0/germany_2010.pdf.

277. Sustainable Development Indicators for Sweden - a first set 2001. Statistics Sweden [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/2001/10/env/wp.6.e.pdf>.
278. Sweden Local Government Act 1991 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.sweden.gov.se>.
279. Taylor J. Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / John Taylor, Jean G. Lengellé, Caroline Andrew. - International Perspectives. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
280. Tatar M. Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds.” / Merit Tatar // Halduskultuur – Administrative Culture. – 2010. – No. 11 (2). – P. 202-226.
281. Temesi I. Special Status of Budapest, the Capital of Hungary / István Temesi // Croatian and comparative public Administration. – 2012. - br. 1.- Str. 5-39.
282. The Belgian Constitution of 4 February 1831 // Belgian State Gazette. - 17 February 1994.
283. The Constitution of Berlin of 23 November 1995 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung/>.
284. The Constitution of Finland of 11 June 1999 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.
285. The Constitution of Greece of 27 May 2008 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>.
286. The Constitution of Montenegro of 19 October 2007 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>.
287. The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 // Dziennik Ustaw. – 1997. - No. 78. - item 483.

288. The Constitution of the Italian Republic of 22 December 1947 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
289. The Constitution of the Kingdom of Norway of 17 May 1814 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/>.
290. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: www.minbzk.nl.
291. The Constitution of the Principality of Andorra of 28 April 1993 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.parlament.ad/micg/webconsell.nsf/0/172D2F36A117355EC1256BD60048B6D1>.
292. The Constitution of the Republic of Estonia of 28 June 1992 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
293. The Constitution of the Republic of Latvia of 7 November 1922 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>.
294. The Constitution of the Republic of Lithuania of 6 November 1992 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/lituania1.pdf>.
295. The Constitutional Act of Denmark of 5 June 1953 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: http://www.stm.dk/_p_10992.html.
296. The Fundamental Law of Hungary of 25 April 2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.
297. The problem of the capital city: new research on federal capitals and their territory / [ed. Nagel, Klaus-Jürgen,]. – Barselona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2013. – 177 p.

298. The Spanish Constitution of 1978 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf.
299. Ustav Kantona Sarajevo 11 marta 1996 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://mpu.ks.gov.ba/preuzimanje/legislative>.
300. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 15 marca 2002 r. [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: sip.sejm.gov.pl.
301. Ustroj samorządu terytorialnego / red. M. Chmaj. – Warszawa, 2007. – 290 str.
302. Vesperini G. 239. Regional and Local government in Italy: an overview [Электронный ресурс] / Giulio Vesperini. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinig.pdf>.
303. Vidal, L. De Nova Lisboa à Brasília / L. Vidal. - Paris, IHEAL, 2002. - 344 p.
304. Vlaj S. The System of Local Self-Government in Slovenia with a Special Emphasis on the Status of the Capital City Ljubljana / Stane Vlaj // Croatian and comparative public Administration. – 2012. - br. 3.- Str. 675–694.
305. Wynsberghe C. Les capitales fédérales, une comparaison / C. Wynsberghe // Revue internationale de politique comparée. – 2003/1. – Vol. 10. – P. 63-77
306. Zakon o Glavnom Gradu Beograd [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: http://sllistbeograd.rs/documents/zakon_o_glavnom_gradu_lat.pdf
307. Zakon o Glavnom gradu (Podgorica) od 31 oktobra 2005 God. // Sl. list RCG. – 03.11.2005. - br. 65/05.
308. Zakon o glavnom mestu Republike Slovenije dne 5. marca 2004 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503/>
309. Zakon o Gradu Zagrebu, 11. srpnja 2001 [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu>
310. Zakon o vladi Kantona Sarajevo Broj 01-05-22971-1/14, 22. augusta 2014 // Sluzbene novine Kantona Sarajevo. – 11 septembra 2014.- Broj 36.



ДОДАТКИ

Додаток А

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-22-08, факс: 255-33-07

№ 04-16/15-4571

"22" вересня 2014р.

про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження
Скопненко Юлії Григорівни
 «Конституційно-правовий статус столиці України
 та столиць європейських держав: порівняльний аналіз»

Цим посвідчуємо, що основні висновки та пропозиції дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Ю.Скопненко на тему: «Конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – «конституційне право; муніципальне право», зокрема визначення змісту конституційно-правового статусу столичного міста, дослідження питань сфери відання столичних міст Європейських держав, які розглядаються через компетенцію муніципальних утворень, що діють на їх території, детальний аналіз конституційних актів Європейських держав та нормативно-правових актів України, які закріплюють та регулюють статус столичного міста і визначають особливості здійснення управління у столиці (наслідком особливого статусу міста Києва є те, що змістом відповідних положень Конституції України у столиці України, на відміну від інших міст, де створюються лише органи місцевого самоврядування, передбачається утворення також Київської місцевої державної адміністрації як органу виконавчої влади, що об'єктивно зумовлює певні особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві), сформульовано низку нових положень, висновків, пропозицій і

рекомендацій щодо удосконалення конституційно-правового статусу столиці України та організації влади в місті Києві, які знайшли своє відображення у законодавчій та організаційно-правовій діяльності Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування протягом 2011-2014 років.

Відповідні висновки і пропозиції були використані Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування при підготовці та опрацюванні законопроектів щодо регулювання правового статусу столиці України.

Запропоновані дисертантом положення, висновки та пропозиції у майбутньому сприятимуть удосконаленню законодавства, яким регламентується конституційно-правовий статус столиці України при розробці та прийнятті відповідних нормативно-правових актів.

Голова Комітету



Д.В. ЖВАНІЯ

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Додаток Б

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ

полковник міліції

 С.Д. Гусарєв

« 19 » березня 2015 року

АКТ**впровадження у навчальний процес матеріалів кандидатської дисертації
здобувача кафедри конституційного та міжнародного права
Скопненко Юлії Григорівни****Комісія у складі:**

- 1) начальника кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального Андрія Миколайовича;
- 2) начальника кафедри філософії права та юридичної логіки, кандидата юридичних наук, доцента Кравця Віталія Михайловича;
- 3) заступника начальника кафедри конституційного та міжнародного права, кандидата юридичних наук Хальоти Андрія Івановича;

розглянула матеріали дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Скопненко Юлії Григорівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз» зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право та встановила, що вони можуть бути використані під час розробки навчальних програм, тематичних планів, планів семінарських занять із курсантами, студентами денної та заочної форми навчання, слухачами магістратури з дисциплін «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Муніципальне право» «Конституційна реформа в Україні».

ВИСНОВОК: упровадження результатів дисертації здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Скопненко Юлії Григорівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз» у навчальний процес при викладанні дисциплін на кафедрі конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ буде сприяти поглибленню змісту наступних дисциплін:

1) **Конституційне право України**, під час підготовки лекції «Територіальний устрій України» за темою № 12, лекції «Конституційні засади місцевого самоврядування» за темою № 13;

2) **Державне право зарубіжних країн**, під час підготовки лекції «Місьцеве самоврядування в зарубіжних країнах» за темою № 11;

3) **Муніципальне право**, під час підготовки лекцій «Муніципальне право: поняття, ознаки, теорії походження та джерела» за темою 1, лекції «Система, принципи та гарантії місцевого самоврядування в Україні» за темою 2, лекції «Конституційно-правовий статус місцевих рад, їх виконавчих органів та сільських, селищних, міських голів» за темою 3;

4) **Конституційна реформа в Україні**, під час підготовки лекції «Конституційно-правові засади адміністративної реформи в Україні» за темою 6, лекції «Конституційно-правові засади муніципальної реформи в Україні» за темою № 9.

Члени комісії:



А.М. Завальний



В.М. Кравець



А.І. Хальота

«18» березня 2015 року



АПАРАТ

**ВИКОНАВЧОГО ОРГАНУ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ)**

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044, приймальня (044) 202-74-66, 202-75-13, факс 202-75-38
E-mail: kmda@kma.gov.ua Код ЄДРПОУ 37853361

20.03.2015 № 010-38

на № _____ від _____

АКТ

**про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження
Скопненко Юлії Григорівни
«Конституційно-правовий статус столиці України
та столиць Європейських держав: порівняльний аналіз»**

Цим посвідчуємо, що основні висновки та пропозиції дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Скопненко Ю.Г. на тему: «Конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – «конституційне право; муніципальне право», зокрема детальний аналіз актів конституційного законодавства Європейських держав, які регламентують статус столичних міст, дослідження особливостей організації, компетенції, гарантій діяльності та відповідальності столичної публічної влади в Україні та Європейських державах, знайшли своє відображення у організаційно-правовій діяльності виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) протягом 2014-2015 років.

Відповідні висновки і пропозиції також були використані при підготовці та опрацюванні законопроектів щодо регулювання правового статусу столиці України, які надходили до виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

Запропоновані дисертантом положення, висновки та пропозиції у майбутньому сприятимуть удосконаленню законодавства, яким регламентується конституційно-правовий статус столиці України, при розробці та прийнятті відповідних нормативно-правових актів.

Перший заступник
керівника апарату

А.О. Почтарьов

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Назва	Сильна рада – слабкий мер	Сильний мер - рада	Рада - менеджер	Комісійна форма
Столичні міста, в яких існує	Лондон, Відень, Стокгольм, Париж, Прага, Мадрид, Будапешт, Гельсінкі	Амстердам, Брюссель, Люксембург, Лісабон	Дублін, Осло, Гельсінкі, Стокгольм	Лісабон, Брюссель, Осло, Люксембург, Амстердам
Наявність спеціальної посади або спеціального органу	Відсутнє	Відсутнє	Вводиться інститут головного адміністративного чиновника – політично нейтральної фігури, професіонала в галузі управління. Цей чиновник призначається і звільняється радою. Наприклад, в Ірландії менеджер призначається не радою, а спеціальною урядовою комісією з місцевих	Передбачається обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі трьох-семи чоловік, яка одночасно відіграє роль як представницького, так і виконавчого органу місцевого самоврядування. Кожен з комісіонерів керує певною сферою міського управління. В Лісабоні колегіальний виконавчий орган

			призначень. Що стосується ради, то вона може ініціювати (2/3 голосів своїх членів) питання про звільнення керуючого. Повноваження: - кадрові питання (деякі призначення вимагають схвалення ради), - готує та подає на затвердження ради річний бюджет муніципалітету; - вносить в раду свої пропозиції з питань міського управління. - координує і контролює діяльність усіх відділів та управлінь, призначає їх керівників; - контролює виконання рішень ради; - представляє	(муніципальна палата) у складі 5-7 чоловік обирається громадою.
--	--	--	---	--

			рекомендації з питань, що вимагають рішення ради. Звільнений від церемоніальних функцій.	
Формування представницького органу	Обирається населенням	Обирається населенням	Обирається населенням	
Формування виконавчого органу (мера)	Обирається радою. Можуть бути певні особливості. Так, в Парижі мером обирається особа, яка очолювала список, яка перемогла на виборах (виборча систем по списках).	Обирається населенням. Можуть бути певні особливості. Так, в Лісабоні очолює виконавчий орган особа, яка очолювала список, яка перемогла на виборах.	Обирається населенням	
Повноваження представницького органу місцевого самоврядування	- розроблення та прийняття бюджету (самостійно, право вето мера на питання бюджету не поширюються); - вето мера	- прийняття нормативних актів з метою впровадження місцевої політики.	- схвалення бюджету; - встановлення податків; - визначення стратегічних та загальнополітичних питань міського	Кожний з комісіонерів при цьому очолює один або кілька функціонально взаємопов'язаних департаментів. Комісія наділяється в повному обсязі

	долається простою більшістю голосів; - встановлення податків; - прийняття нормативних актів, що визначають основні напрями, стратегічні цілі місцевої політики. Управлінські повноваження: - схвалення кадрових призначень мера; - управління місцевими справами (здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою); - повноваження в господарській сфері.		розвитку. Призначає на посаду менеджера.	законодавчими та виконавчими повноваженнями. Так, до повноважень комісії можна віднести: - прийняття та виконання нормативно-правових актів; - розробка та прийняття бюджету; - управління місцевими справами; - кадрові питання тощо.
Повноваження мера	Повноваження досить обмежені: - право вето на рішення ради	- право вето на рішення ради, яке може бути подолано лише	Є політичним головою муніципалітету. Є членом	Ця форма не передбачає посадової особи, яка б виконувала

	(окрім бюджету), яке може бути подолано простою більшістю голосів; - право нормотворчої ініціативи (він може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень) - головування в раді; - кадрові призначення здійснює лише за погодженням з радою. В Лондоні роль мера фактично зводиться до головування на засіданнях ради і представленню її ззовні.	кваліфікованою більшістю голосів; - кадрові питання (одноосібно призначає та звільняє муніципальних чиновників) - складання і виконання місцевого бюджету - підготовка рекомендацій стосовно нормотворчої діяльності ради; - розподіл повноважень між муніципальними органами управління; - вирішення інших поточних питань управління. Мер також наділяється повноваженнями представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою.	законодавчого органу. Не має право вето. координація повсякденної діяльності муніципальних органів «звільняється від виконання складних функцій, які вимагають значних затрат часу та високої компетенції».	функції голови місцевої адміністрації, хоча один із комісіонерів і наділяється титулом мера. Мер не має реальних повноважень, він головує на засіданнях ради комісіонерів та виконує представницькі функції.
--	--	--	--	---

Переваги/недоліки	<u>Переваги:</u> - владою не наділено конкретну особу, що дозволяє уникнути монополізації влади, а також боротись із корупцією та некомпетентністю, що може нанести значну шкоду місту; - високий ступінь участі членів ради в місцевому управлінні; - представлення і врахування у загальних рішеннях різних точок зору, у тому числі опозиційних; - можливість здійснення більш ефективного контролю за муніципальними чиновниками; - близькість до виборців.	<u>Переваги:</u> - влада знаходиться в руках виключно однієї особи, що пришвидшує процес прийняття рішень та впровадження місцевої політики. - Окрім цього, є конкретна особа, яка, у разі чого, понесе відповідальність; - концентрація виконавчої влади, відповідальності та функцій координації в однієї особи забезпечує оперативність прийняття рішень;	<u>Переваги:</u> - діловий, прагматичний підхід до питань міського управління, акцент на ефективність. - виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре орієнтується в питаннях муніципального управління; - націленість на вивільнення сфери управління з контексту політичної боротьби; - принципова можливість використання інституту мера в якості інструменту політичного арбітражу за умов виникнення непорозумінь між радою та	<u>Переваги:</u> - компактність органу управління; - економічне поєднання функцій представницького зібрання і адміністративного органу.
--------------------------	--	---	---	---

	<u>Недоліки:</u> - вакуум виконавчої влади, оскільки вона не передбачає якої-небудь посадової особи, котра б несла відповідальність за всі питання реалізації програми муніципалітету. Наслідком цього може стати дроблення місцевого управління та його слабка координація; - колективна відповідальність; - зайва "включеність" ради в деталі повсякденного функціонування виконавчої влади при зневажанні головних політичних функцій –	<u>Недоліки:</u> - може відбутись узурпація влади, що може породити значну корупцію. У випадку некомпетентності мера, інтересам міста може бути завдана значна шкода; - суттєва функціональна завантаженість мера, який є водночас політичним та адміністративним функціонером.	менеджером. <u>Недоліки:</u> - неефективність впливу членів громади на політику, що проводиться адміністратором.	<u>Недоліки:</u> - відсутність розподілу влади призводить до уповільнення прийняття рішень; - брак управлінського досвіду у виборних уповноважених; - обстоювання комісіонерами інтересів своїх департаментів; - відсутність ефективного співробітництва між департаментами. Сьогодні така форма не має широкого розповсюдження, оскільки на практиці призводить до дроблення муніципального управління та не забезпечує (в силу мало чисельності
--	--	--	---	--

	представництва інтересів членів громади і визначення основних концептуальних напрямів муніципальної політики; - слабкість позицій мера у взаємовідносинах з радою.			ради) адекватного представництва інтересів різних соціальних груп населення. Її недоліками також є безконтрольність, відсутність необхідного досвіду у комісіонерів, затримки у прийнятті рішень тощо.
--	--	--	--	---