

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

На правах рукопису

Кулик Тетяна Олександрівна

УДК 342.553

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
(НА МАТЕРІАЛАХ МІСТА КИЄВА)**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
доктор юридичних наук, професор
Колодій Анатолій Миколайович

Київ – 2015

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ДЖЕРЕЛА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПІЗНАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	18
1.1 Доктринальні джерела взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	18
1.2 Нормативні джерела взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	41
1.3 Методологія пізнання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	64
Висновки до розділу 1.....	72
РОЗДІЛ 2 ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ МІСТА КИЄВА): ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ.....	81
2.1 Поняття та види взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	81
2.2 Взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних повноважень.....	104
2.3 Взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень	129
Висновки до розділу 2.....	148
РОЗДІЛ 3 ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ МІСТА КИЄВА).....	157
3.1 Оптимізація нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування	157

3.2 Оптимізація організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування	178
Висновки до розділу 3.....	198
ВИСНОВКИ	201
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	211
ДОДАТКИ	233

ВСТУП

Актуальність теми. Питання про статус, правову природу, компетенцію, форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування, а особливо про їх взаємодію із органами державної, передовсім виконавчої, влади й дотепер продовжують зберігати актуальність у сучасній юридичній науці. Подібно до науковців, які, розробляючи ці проблеми на теоретичному рівні, не можуть дійти одностайної думки, законодавець у питаннях регулювання діяльності та організації взаємодії відповідних органів на сьогодні все ще далекий від розробки найбільш ефективних і оптимальних моделей такої взаємодії. Саме тому проблема раціонального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, пошук шляхів для розробки порядку їх ефективної співпраці, а також запобігання дуалізму при здійсненні муніципального управління нині є важливими завданнями, що постають передовсім перед законодавцем та науковцями.

Актуальність зазначеної проблеми зростає ще й тому, що в ст. 133 Конституції України йдеться про те, що м. Київ має спеціальний статус, який визначається законами України. Ст. 140 Основного Закону закріплює право громадян України на місцеве самоврядування, а також регламентує особливість статусу міст Києва та Севастополя. Населення м. Києва, за офіційними даними, станом на 1 березня 2015 р. налічує 2889838 чоловік; тут же знаходяться вищі органи державної влади України, не кажучи вже про те, що Київ як столиця є в певному сенсі «обличчям» нашої держави на світовій арені. Це найголовніші причини надання місту особливого статусу, який слід брати до уваги під час організації управління на місцевому рівні.

Водночас слід констатувати, що на сьогодні у досліджуваній сфері склалася досить суперечлива ситуація, оскільки на момент прийняття

Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. законодавець обрав за основу принцип децентралізації влади. Проте з часом Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р. Як наслідок, Київській міській раді надано повноваження щодо створення або нестворення районних у м. Києві рад. Одразу після набрання чинності цим Законом Київська міська рада прийняла рішення «Про питання організації управління районами в м. Києві», у якому передбачено таке: «не утворювати районні у місті Києві ради; припинити з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районні у місті Києві ради», що також актуалізує проблему взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідне реформування було покликане скоротити бюрократичний апарат та видатки міського бюджету. Однак аналіз зазначених змін дає підстави для висновку, що в основу реформи 2010 року було покладено принцип централізації управління, що може, навпаки, призвести до збільшення бюрократичного апарату, оскільки відтепер усі питання місцевого значення, якими раніше займалися районні у місті Києві ради, перейшли до компетенції міської ради.

Надзвичайна важливість питання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюється ще й тим, що проблема реалізації права на місцеве самоврядування киянами пов'язана не лише зі створенням чи нестворенням районних у місті Києві рад та забезпеченням ефективного функціонування міської ради, але й із невизначеністю розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Суттєвою обставиною, яка зумовила такий стан, стала недосконалість чинного законодавства, зокрема, недостатня визначеність компетенції, функцій, форм і методів роботи місцевих органів державної виконавчої влади загалом та органів місцевого самоврядування в м. Києві зокрема. Слід

зазначити, що однією з основних причин недосконалості чинного законодавства є відсутність сучасних фундаментальних наукових досліджень із вказаних питань, здійснених з використанням сучасних методів наукового пізнання.

Втім, теоретичне обґрунтування принципів, форм і методів взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування спирається на дослідження, здійснені у попередні роки. Так, окремі юридичні аспекти цього питання розглядалися в працях теоретиків права та фахівців з окремих його галузей Басина Ю.Г., Габричидзе Б.Н., Козлова Ю.М., Конєва А.К., Любашица В.Я., Мальцева В.Г., Постового Н.В., Старилова Ю.М., Чигиря А.Є., Ямпольської Ц.А. та ін.

Сучасний етап розвитку правової науки характеризується формуванням нових поглядів на окремі юридичні аспекти взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, орієнтованих на створення в країні реальних можливостей для всебічного, гармонійного і повного задоволення визначених міжнародними нормами та національним законодавством потреб територіальної громади. Вагомий внесок у цей процес зробили вчені Батанов О.В., Дробуш І.В., Задорожня Г.В., Калиновський Б.В., Кампо В.М., Корнієнко М.І., Кравченко В.В., Кутафін О.О., Любченко П.М., Мішина Н.В., Мяловицька Н.А., Олійник А.Ю., Пітцик М.В., Погорілко В.Ф., Серьогіна С.Г., Солоненко О.М., Соляннік К.Є., Фрицький О.Ф., Хонда М.П. та ін.

Проте ці дослідження не присвячувалися комплексному осмисленню проблеми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування на прикладі столиці України – міста-героя Києва. Відсутні також відповідні дисертаційні роботи як із загальної теорії права, так і з, зокрема, конституційного та муніципального права. Таким чином, недостатній ступінь розробленості теоретико-методологічних підходів до зазначеної проблеми свідчить про об'єктивну необхідність подальшого її

дослідження. Саме цим та зазначеним вище зумовлено вибір теми нашого дисертаційного дослідження та його актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано в рамках ст. 3 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-III та відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки України на 2011–2015 рр., затверджених Постановою Загальних зборів НАПрН України від 24 вересня 2010 р. № 14-10. Тема дисертаційного дослідження обговорена і схвалена на засіданні вченої ради Національної академії внутрішніх справ України (протокол № 23 від 27 грудня 2011 року). Тему дисертації включено до Переліку тем дисертаційних досліджень з проблем держави та права в розділі «Конституційне право; муніципальне право», розглянутих і схвалених Національною академією правових наук України у 2011 році (реєстраційний № 258).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в аналізі конституційно-правових засад взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві, визначенні шляхів оптимізації взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві, а також у розробці на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації пропозицій щодо удосконалення системи конституційно-правових норм, підзаконних нормативно-правових актів у сфері організації взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади в столиці України.

Для досягнення окресленої мети обґрунтовані наступні *завдання*:

- здійснити аналіз доктринальних джерел взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на підставі чого з'ясувати ті проблеми, які досі не досліджувалися в юридичній науці;
- проаналізувати нормативні джерела, що регулюють взаємодію

місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, та виявити ті суспільні відносини, які залишилися не врегульованими або колізійними;

- сформулювати власне поняття й визначити види взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- охарактеризувати взаємодію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних повноважень;

- проаналізувати взаємодію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень;

- визначити шляхи оптимізації нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- обґрунтувати найбільш оптимальні шляхи вдосконалення організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є правові відносини, що складаються у процесі становлення, функціонування та розвитку місцевих органів публічної влади в столиці України – місті-герої Києві.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

Методи дослідження. Методологічними засадами цього дослідження є сукупність методів наукового пізнання, до яких належать загальнонаукові (діалектичний, порівняльний, історичний, системний, структурний, функціональний, узагальнення) та спеціальні (конкретно-історичний, формально-правовий, порівняльно-правовий, спеціально-юридичний) методи тощо.

В основу роботи покладено загальнонауковий діалектичний метод дослідження, який дозволив визначити загальну концепцію дисертаційного дослідження, його структуру, зміст, логіку викладення матеріалу. Він також зумовив використання відповідних категорій діалектики, до яких належать: форма і зміст, можливість і дійсність, простір і час, сутність і явище тощо (загальна концепція та зміст дослідження). Порівняльний метод у поєднанні з історичним дав змогу дослідити доктринальні та нормативні основи взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 1.1–1.2), визначити методологічні аспекти дослідження (підрозділ 1.3) і виявити притаманні цьому процесу закономірності й суперечності.

Описовий метод та метод узагальнення дозволили проаналізувати теоретичні і практичні проблеми поняття та видів відповідної взаємодії (підрозділ 2.1). Застосування системного та формально-юридичного методів зумовило можливість дослідити форми, методи та правові акти, що регулюють взаємодію органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 2.2–2.3). Порівняльно-правовий метод використовувався при аналізі міжнародних універсальних і регіональних норм муніципального права щодо їх імплементації в українське законодавство й реалізації у процесі взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 2.2–2.3).

За допомогою методу тлумачення норм українського законодавства з'ясовувався зміст правових норм, що регулюють взаємодію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 3.1–3.2). Для розкриття структури органів та організацій, що здійснюють відповідну взаємодію, їх функціонального призначення застосовувався структурно-функціональний метод (підрозділи 3.1–3.2). Використання соціологічного, прогностичного методів і методу моделювання дозволило окреслити перспективи та шляхи

вдосконалення взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 3.1–3.2). Методи узагальнення, класифікації, типологізації, аналізу та синтезу було застосовано при опрацюванні висновків до розділів та загальних висновків.

Емпіричною основою дисертаційного дослідження став матеріал вибіркового соціологічного опитування, під час якого було проанкетовано 152 особи – працівники районних в місті Києві державних адміністрацій. Участь в опитуванні брали респонденти різного віку, серед них: особи віком до 30 років – 17,3 %; 31–35 років – 19,2 %; 36–40 років – 19,3 %; 41–45 років – 19,2 %; 46–50 років – 13,5 %; 50–65 років – 7,7 %; а також із різним стажем роботи, серед них: особи зі стажем роботи до 1 року – 9,6 %; від 1 до 5 років – 21,2 %; від 6 до 10 років – 44,2 %; від 11 до 15 років – 9,6 %; від 16 до 20 років – 5,8 %; від 21 до 25 років – 1,9 %; понад 25 років – 1,9 %. Серед респондентів 92,3 % – жінки, 1,9 % – чоловіки, 5,8 % не зазначили свою стать (Додаток А).

Крім соціологічних досліджень, у дисертації використані практичні дані діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування столиці України – міста-героя Києва.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в цій праці вперше у вітчизняній юридичній науці як результат комплексного загальнотеоретичного аналізу репрезентовано узагальнення щодо основ взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві на сучасному етапі розвитку політико-правової системи України та вироблено відповідні пропозиції стосовно вдосконалення окремих положень чинного національного законодавства щодо предмета дисертаційного дослідження. Отже, наукову новизну характеризують такі підсумкові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що відображають особистий внесок здобувача у висвітлення досліджуваної проблеми:

вперше:

– запропоновано власне поняття нормативних джерел взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це прийняті уповноваженими на те органами публічної влади нормативно-правові акти, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини, які визначають зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення визначених в Конституції та законах України цілей та завдань;

– сформульовано положення про те, що чинне українське законодавство у сфері місцевого самоврядування в цілому та його взаємодії з органами державної влади зокрема характеризується тим, що в його основу покладено компромісну теорію, яка передбачає, що місцеве самоврядування має як державницьке, так і громадівське начало. На його основі створена і функціонує модель, за якої місцевий орган державної влади фактично здійснює управління місцевими справами в м. Києві, а міська рада позбавлена ефективного механізму представлення інтересів територіальної громади столиці, що жодним чином не відображає положень громадівської теорії;

– обґрунтовано розуміння того, що територіальна громада не може бути виокремленою органічною корпорацією, ніяк не пов'язаною з державою, оскільки, по-перше, це громада мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці, на які поділена саме держава. По-друге, джерелом державної влади є народ, а джерелом влади місцевого самоврядування є та частина народу, яка проживає на відповідній території;

– висловлено міркування про те, що реалізація ідеї створення місцевої міліції (муніципальної поліції) буде сприяти упорядкуванню взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, дасть можливість органам місцевої влади цілеспрямовано впливати на криміногенну обстановку і залежно від останньої визначати

чисельність і склад місцевої міліції (муніципальної поліції), стратегію і тактику її використання, задовольняти потреби ресурсного забезпечення. Розпочинати впроваджувати діяльність місцевої міліції варто саме зі столичного регіону – м. Києва;

– запропоновано викласти ч. 2 ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. в такій редакції: «Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх утворення), підзвітні і підконтрольні відповідним місцевим державним адміністраціям у частині повноважень, делегованих їм відповідними місцевими державними адміністраціями»;

– встановлено, що для уникнення розмитого тлумачення норм, які регулюють питання делегування повноважень одними місцевими органами публічної влади іншим, ситуації, коли до кола суб'єктів делегування можуть (а на практиці саме так і відбувається) бути віднесені не лише згадувані в нормі Конституції України районні та обласні, а й сільські, селищні, міські ради, у т.ч. м. Києва, необхідною є зміна ч. 6 ст. 118 Конституції України, яку варто викласти в такій редакції: «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідно Київською міською та районними у м. Києві радами, районними чи обласними радами»;

– аргументовано думку, що ст. 10 та ст. 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. певною мірою суперечать одна одній. На нашу думку, ст. 10 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. має бути виключена, а ч. 1 ст. 10-1 має бути викладена в такій редакції: «виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, а виконавчими органами районних в м. Києві рад є районні в м. Києві державні адміністрації, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві».

удосконалено:

– дефініцію взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, під якою потрібно розуміти процес взаємного впливу структурних елементів державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності та характеризує структурну організацію системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни;

– розуміння того, що в основу формування як місцевого самоврядування в Україні в цілому, так і взаємодії представницьких органів територіальних громад з місцевими органами державної влади зокрема покладено конституційні принципи, що закріплюють основи правового статусу людини і громадянина в Україні;

– положення про те, що місцеве самоврядування слід розглядати як можливість громадян, що проживають в межах певної територіальної одиниці, організовувати своє життя самостійно з метою задоволення базових потреб та інтересів, управління господарством;

– думку про те, що влада органів місцевого самоврядування не є повністю автономною від державної, але являє собою особливий вид цієї влади. Це яскраво простежується на прикладі закріплення на законодавчому рівні контролю держави над органами місцевого самоврядування в фінансовій сфері, що, безперечно, є його певним обмеженням;

дістали подальший розвиток:

– думка про те, що на сьогодні в Україні на законодавчому рівні необхідно чітко визначити саме правові основи діяльності органу місцевого самоврядування (Київської міської ради) та місцевого органу виконавчої влади (Київської міської державної адміністрації) і юридично закріпити правовий статус виконавчого органу відповідної ради в контексті чіткої регламентації внутрішньої структури та порядку його діяльності;

– твердження, що оновлене українське законодавство повинно чітко розмежувати сфери компетенції органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації в м. Києві. Необхідно виходити з того, що справи державного значення, а саме розподілу природних ресурсів, охорони пам'яток культури і мистецтва, управління об'єктами державної власності, мають вирішувати державні органи, а управління об'єктами комунальної власності, побутові, культурні, соціально-економічні питання та питання благоустрою більш ефективно вирішуватимуться представницьким органом власне територіальної громади;

– положення про те, що види взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві можна класифікувати за наступними критеріями: 1) за територією; 2) за сферами управління в окремих галузях господарської діяльності; 3) за джерелами виникнення;

– розуміння того, що з метою правового удосконалення взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві необхідно внести відповідні зміни до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які мають стосуватися визначення муніципального права, структури місцевого самоврядування в столиці України, чіткого розподілу повноважень та регламентації діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування саме в сферах їх спільної відповідальності;

– міркування стосовно того, що з метою підвищення якості забезпечення законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та Закону України «Про столицю України –

місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які мають стосуватися розширення відповідних власних повноважень органів місцевого самоврядування;

– думка про те, що з метою оптимізації нормативно-правового та організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно вносити зміни у національне законодавство України у чіткій відповідності з нормами Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р. та Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р., з огляду на основоположні принципи, визначені в цих документах.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертаційному дослідженні положення, висновки, пропозиції і рекомендації

використані та можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій діяльності – для подальшої розробки та вдосконалення теорії конституційного статусу місцевого самоврядування, теорій виникнення, становлення та розвитку муніципального права, інших близьких до них теорій, концепцій, ідей;

– у навчальному процесі при підготовці відповідних розділів підручників та навчальних посібників з теорії держави і права, конституційного права, державного права зарубіжних країн; при викладанні навчальних дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Міжнародне право» (акт впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження в навчальний процес НАВС від 16 березня 2015 року) (Додаток Б);

– у практичній діяльності Печерської районної в місті Києві державної адміністрації (Довідка про практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження від 16 квітня 2015 року № 105/01-1229/В-10)

(Додаток Г) та виконавчого органу Київської міської ради – Київської міської державної адміністрації (Довідка про практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження від 13 травня 2015 року № 003-1277) (Додаток В);

– у просвітницькій роботі – для правового виховання та підвищення рівня правової культури населення, а також працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема органів внутрішніх справ, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами конституційно-правового розвитку України.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні і практичні висновки та положення, що містяться в дисертації, оприлюднено на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях як: «Права людини та механізм їх забезпечення в Україні» (м. Київ, 4 грудня 2009 р.), «Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи» (м. Київ, 16 жовтня 2013 р.), «Проблемні питання стану дотримання захисту прав людини в Україні» (м. Київ, 5 грудня 2013 р.), «Особливості та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні» (м. Київ, 15 квітня 2014 р.), «Реформи законодавства України в умовах євроінтеграції» (м. Київ, 30 жовтня 2014 р.), «Становлення сучасного Українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти» (м. Київ, 25 березня 2015 р.), «Стан, проблеми та перспективи сучасної юриспруденції України в умовах Євроінтеграції: правові та суспільні аспекти» (м. Київ, 23 квітня 2015 р.); а також проведення круглих столів: «Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення» (м. Київ, 17 травня 2011 р.), «Проблеми становлення України як демократичної та правової держави» (м. Київ, 17 жовтня 2014 р.), «Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні» (м. Київ, 25 листопада 2014 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дослідження знайшли відображення в п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, перелік яких затверджено Міністерством освіти і науки України, у тому числі статті в зарубіжному науковому виданні, а також статті у правовому виданні та в десяти тезах доповідей, оприлюднених на наукових конференціях і круглих столах.

РОЗДІЛ 1

ДЖЕРЕЛА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПІЗНАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Доктринальні джерела взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 1 Конституції України, наша країна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. Це означає, що в Україні визнається верховенство права та верховенство Основного Закону держави. Крім того, з одного боку, Конституція України як політико-правовий акт виняткової важливості і довготривалої дії являє собою основу формування правової системи України та її національного законодавства. А з іншого – Основний Закон держави, встановлюючи загальні засади конституційного ладу нашої країни, з-поміж іншого, визначає основи взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що на сучасному етапі розвитку нашої держави і суспільства відповідні питання набувають великого значення для подальшого успішного розвитку України.

По-перше, існуючу неузгодженість між визначеною в Конституції та законах України взаємодією місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування і повсякденною, іноді негативною, практикою їх спільної діяльності варто пояснити відсутністю належного правового регулювання.

По-друге, залишена нам у спадок від Радянської України надмірна централізація влади і пов'язані з цим неефективна організація влади на регіональному рівні та низька дієздатність місцевого самоврядування досі потребують свого політичного вирішення та правового закріплення.

Ці взаємопов'язані аспекти сучасного стану взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кінцевому підсумку призводять до незадовільного стану її реалізації навіть у столиці нашої держави – м. Києві. При цьому варто відзначити, що в сучасних умовах розвитку держави і суспільства до особливих форм децентралізації державної влади необхідно віднести місцеве самоврядування на рівні столичних міст, які мають специфічний – спеціальний, статус, відмінний від юридично закріпленого положення інших адміністративно-територіальних одиниць країни. Це питання є актуальним, як для України зокрема, так і для провідних країн сучасного світу в цілому. Так, наприклад, незважаючи на те, що Лондон як столиця Великої Британії має особливий історично сформований правовий статус, порядок здійснення управління ним також зазнає реформ, які не завжди сприймаються громадою. Обрання мера Великого Лондона у 2000 році, наприклад, було сприйнято громадою негативно, тому було вирішено створити Збори Великого Лондона, які становлять унікальну форму правління [2, с. 211].

При цьому необхідно відзначити, що «владна діяльність усіх державних органів більшою або меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці» [3, с. 30]. Територіальна громада столиці України – м. Києва, не становить винятку з цього правила.

Так, ч. 2 ст. 5 Конституції України встановлює, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1]. На наш погляд, це означає, що реалізація влади народом в м. Києві здійснюється, з одного боку, громадянами України шляхом використання ними різних форм безпосередньої демократії, з другого, – органами державної влади в цілому, у тому числі, через місцеві державні адміністрації, а з третього, – органами і посадовими особами місцевого самоврядування, у тому числі міською радою та міським

головою. При цьому важливо зазначити, що останні за своєю правовою природою не можуть підміняти органи державної влади, хоча в окремих випадках, у чіткій відповідності з нормами права, «... певні повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам самоврядування» [3, с. 30]. Саме в останньому сенсі нас цікавить взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, ч. 1 ст. 6 Основного Закону нашої держави визначає, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [1]. На нашу думку, йдеться про те, що всередині єдиної державної влади існує поділ функцій між трьома гілками влади – законодавчу владу в Україні здійснює Верховна Рада України, виконавчу – система виконавчо-розпорядчих органів на чолі з Кабінетом Міністрів України, а судову – Конституційний Суд України та система судових органів на чолі з Верховним Судом України. При цьому, в унормованому, стабільному та повсякденному функціонуванні держави провідне місце займає саме виконавча влада, яка користується прерогативою на проведення організаційної роботи у сфері виконання законів усіма суб'єктами правовідносин.

Варто відзначити, що «принцип поділу влади лежить в основі діяльності усієї системи центральних органів і, безумовно, впливає на роботу відомчих та місцевих органів, які їй підпорядковані» [3, с. 37]. Це повною мірою стосується й місцевих державних адміністрацій, які, у чіткій відповідності з нормами права, можуть здійснювати повноваження, делеговані місцевими радами. Водночас принцип поділу влади не поширюється на діяльність органів місцевого самоврядування, які представляють публічну владу територіальних громад. Утворені ними місцеві ради не входять до системи державних органів, а є органами виключно місцевого самоврядування [3, с. 37], що не виключає певної взаємодії між ними та місцевими органами державної влади.

Відповідно до ст. 7 Конституції України, «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. На нашу думку, ця норма встановлює, що важливою умовою ефективного здійснення територіальною громадою та її органами питань місцевого значення є гарантованість місцевого самоврядування. В цьому сенсі «основним гарантом місцевого самоврядування є Конституція України, яка тримає в «конституційному полі» законодавця (визначає параметри для подальшого законодавчого регулювання) і унеможливорює необґрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування» [3, с. 40].

Крім того, «місцеве самоврядування, будучи ефективною формою самоорганізації населення, є одним з основних інститутів громадянського суспільства. Право вирішувати питання місцевого значення територіальним громадам не дарується державою, а лише юридично закріплюється як об'єктивно існуюча реальність» [3, с. 39]. Більше того, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються органам державної влади. Разом з тим місцеве самоврядування не існує ізольовано від держави, у тому числі й її органів. У них єдине джерело влади – народ.

Питанням теорії та практики організації і здійснення місцевого самоврядування в умовах розбудови української держави присвячено багато робіт сучасних вітчизняних науковців. Так, лише за останні роки у сфері теорії права цією проблемою займалися Бисага Ю.М., Удовика Л.Г. [35, 36], у сфері конституційно-правових відносин – Джумурат Є.І., Заяць Н.В., Калиновська Т.О., Нестерович В.Ф., Писаренко В.В., Русанова С.Ю., Семко С.О., Софінська І.Д., [27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34], у сфері адміністративно-правових відносин – Верхогляд В.О., Мамочка В.В., Хомишин І.Ю., Щерба А.В. [24, 26, 25, 23]. В аспекті політології ці питання досліджували Качмарський Є.І., Михайловська К.В., Рибалка С.В. [20, 21, 22], а в площині державного управління – Астапова Т.О., Гарькавий І.Б., Грищенко І.М., Дробот І.О., Збукар В.П., Кононенко М.М., Кохалик Х.М., Куйбіда М.С., Лазор О.Д., Лазор А.О., Павленко С.В., Самойленко Л.Я.,

Скопич О.Д., Сухорукова А.Л., Шумляєва І.Д., Яловий В.Б. [4, 7, 12, 18, 5, 15, 8, 6, 10, 19, 9, 14, 11, 17, 16, 13] тощо.

На думку провідних українських вчених, яку ми підтримуємо, «простежується функціональна близькість місцевого самоврядування і держави, адже органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Гармонійне поєднання зусиль держави і місцевого самоврядування, по суті рівноправних суб'єктів публічної влади, є однією з необхідних передумов оптимальної організації публічно-владного механізму суспільства» [3, с. 40], у тому числі у сфері взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Наведені вище аспекти закріплення конституційних засад організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні засвідчують необхідність детального правового аналізу їх взаємодії, у тому числі на рівні місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві. Виходячи з викладеного вище, вважаємо за доцільне розглянути загальнотеоретичні аспекти розуміння таких категорій, як «взаємодія» в цілому, «місцевий орган державної влади», «орган місцевого самоврядування» та «взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування» зокрема.

У семантичному розумінні термін «взаємодія» означає «взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь» [37, с. 188]. Отже, можна сказати, що взаємодія – це широке загальне поняття, яке позначає таку спільну дію об'єктів або суб'єктів взаємовідносин, під час якої результат одного з них впливає на іншого або інших.

З філософської точки зору, взаємодія – це процес взаємного впливу тіл одне на одного шляхом перенесення матерії і руху, універсальна форма зміни стану тіл. Взаємодія визначає існування і структурну організацію

будь-якої матеріальної системи, її властивості, її об'єднання поряд з іншими тілами в систему більшого порядку. У будь-якій цілісній системі взаємодія супроводжується взаємним відображенням тілами властивостей одне одного, в результаті чого вони можуть змінюватися. В об'єктивному світі існує безліч форм взаємодії [38, с. 59; 39, с. 65]. На наш погляд, це стосується всіх, без винятку, процесів взаємодії, які відбуваються в державі, суспільстві, політиці, економіці, виробництві тощо. Успішне функціонування цих та інших сфер життєдіяльності вимагають взаємодії багатьох установ, організацій, підприємств і т.д. Це повною мірою стосується й взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі в столиці України м. Києві.

При цьому варто зазначити, що з точки зору загальної теорії права [40, с. 33; 8, с. 123–126] влада як соціальне явище складається із суб'єкта, об'єкта, засобів (ресурсів) і процесу, що призводить до руху всіх її елементів. Останній елемент являє собою механізм і засоби взаємодії двох перших. Більше того, влада – це завжди двостороння взаємодія суб'єкта і об'єкта. У свою чергу, «державна влада є особливим різновидом соціальної влади» [40, с. 34; 41, с. 123–126]. На нашу думку, якщо така влада здійснюється у демократичному суспільстві, вона завжди повинна характеризуватися наявністю відповідної взаємодії як суб'єкта і об'єкта, так і суб'єктів безпосередньо між собою. У нашому випадку – це місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, у т.ч. в м. Києві.

Характеризуючи термін «місцевий орган державної влади», варто зазначити, що в загальній теорії права Скакун О.Ф. визначає два терміни: «орган держави» та «орган державної влади», які, на її думку, є взаємозамінними та розглядаються в різних аспектах. У першому випадку акцентується увага на структурній організації держави, у другому – на сутності влади (владних відносинах), яка яскравіше проявляється на вищих щаблях її структурної організації. Отже, орган держави (орган державної влади) – одна особа або організована група посадових осіб і державних

службовців, що має юридично визначену державно-владну компетенцію для виконання завдань і функцій держави [42, с. 147]. Окремого тлумачення поняття місцевого органу державної влади зазначений автор не дає.

З аналізу ознак органів державної влади, які наводить Скакун О.Ф. [42, с. 148–149], ми робимо висновок, що місцевий орган державної влади: 1) формується державою відповідно до закону і функціонує на його основі; 2) має передбачені конституцією та іншими законами спеціальні функції, які він здійснює від імені держави; 3) наділений державно-владними повноваженнями, що дозволяють йому здійснювати юридично обов'язкові дії; 4) взаємодіє з іншими органами в процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом»; 5) складається зі службовців, що перебувають в особливих правовідносинах з органом і одне з одним; 6) має необхідну матеріальну базу – казенне майно, що знаходиться в його оперативному управлінні, власний рахунок у банку, джерело фінансування – державний бюджет; 7) має організаційну структуру, територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службової дисципліни.

У свою чергу, Зайчук О.В. та Оніщенко Н.М. висловлюють думку про те, що у науковій літературі категорія «орган держави» розуміється неоднозначно. «В одних випадках під ним розуміють складову механізму держави, що має власну структуру, чітко визначені повноваження з управління та взаємодії з іншими частинами державного механізму. У інших – державний орган визначається як «частина державного апарату – група осіб чи одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію». Одні автори вважають, що орган держави – це «структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, який наділений компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави», інші характеризують його як «структурно організований елемент державного механізму, наділений владними

повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань» [43, с. 162].

На думку авторів, «всі наведені визначення відображають особливості розуміння цієї категорії різними авторами і мають право на існування. Важливим є розуміння того, що саме державні органи формують структуру державного апарату. Саме від рівня їх розвитку, взаємодії, чіткості повноважень залежить рівень розвитку і ефективність державного апарату» [43, с. 162] зокрема і держави в цілому.

Зайчук О.В. та Оніщенко Н.М. визначають «орган держави як колективну чи індивідуальну структурну ланку апарату держави, що має нормативно закріплені владні повноваження, приймає загальнообов'язкові рішення, забезпечуючи їх виконання, у т.ч. і примусовими засобами» [43, с. 162]. Вони не наводять окремої характеристики місцевого органу державної влади. Проте крім названих Скакун О.Ф. ознак органів державної влади, Зайчук О.В. та Оніщенко Н.М. додають ще деякі. А саме те, що органи державної влади: 1) відносно самостійні, структурно відокремлені елементи апарату держави; 2) використовують символи держави у офіційному порядку; 3) спираються у процесі реалізації повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави; 4) забезпечують діяльність шляхом застосування засобів виховання, роз'яснення, переконання, заохочення та примусу [43, с. 162]. На нашу думку, ці ознаки повною мірою стосуються й місцевих органів державної влади зокрема.

Разом з тим в конституційному праві Кравченко В.В. звертає увагу на те, що Конституція України взагалі не вживає термінів «державний орган» чи «орган держави», хоча вони трапляються в чинних законах України та інших нормативних актах. Натомість, Основний Закон держави у згадуваній вище ст. 5 використовує термін «органи державної влади». Тож у законодавстві України паралельно вживаються два терміни. Подібний стан речей зумовлює непевну термінологічну ситуацію. Тому автор пропонує вважати за доцільне трактувати терміни «державний орган» та «орган

державної влади» такими, що застосовуються в законодавстві та літературі, якщо і не як тотожні, то такі, що мають близьке значення, характеризують однопорядкові явища [44, с. 229; 45, с. 240–241].

На думку Кравченка В.В., «орган державної влади можна визначити як організаційно відокремлену і відносно автономну складову частину єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України (одну особу), які мають спеціальний статус, заснований на встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави, наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах» [44, с. 232; 45, с. 244].

Автор не подає окремого визначення місцевого органу державної влади, а лише зазначає, що в систему органів виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України, входять, з-поміж іншого, місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [44, с. 234; 45, с. 245–246]. Таким чином, ми вважаємо, що саме на аналізі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування має бути зосереджено наше дослідження.

Загалом підтримуючи визначені в теорії права ознаки органів державної влади, Кравченко В.В. робить наголос на тому, що «визначальною ознакою органу державної влади є наявність у нього державно-владних повноважень...» [44, с. 230; 45, с. 242]. У зв'язку з цим, автор зазначає, що «державно-владні повноваження – необхідний атрибут усіх органів держави, що знаходить відображення в їхнім конституційному найменуванні – «органи державної влади» [44, с. 230; 45, с. 242]. Це все виступає логічним продовженням загальнотеоретичного розуміння органів державної влади в цілому і, на нашу думку, повною мірою стосується й місцевих органів державної влади зокрема.

Таким чином, ми вважаємо, що місцевий орган державної влади – це

складова частина єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України або одного громадянина України, які мають спеціальний статус, заснований на встановленому законом порядку, для виконання завдань і функцій держави на місцевому рівні, і наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. На сьогодні відповідно до чинного законодавства до них належать: місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відповідно, в м. Києві діють: Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції виконавчого органу Київської міської ради, десять районних в місті Києві державних адміністрацій, Головне управління Державного земельного агентства в м. Києві, Головне управління МВС України в м. Києві та десять районних управлінь Головного управління МВС України в м. Києві, Лінійне управління в метрополітені Головного управління МВС України в м. Києві, Державна екологічна інспекція в м. Києві, Управління Укртрансінспекції в м. Києві, Київський міський військовий комісаріат та вісім районних, Головне управління Державної казначейської служби України в м. Києві, головні управління юстиції в м. Києві, десять районних управлінь юстиції тощо.

Розпочинаючи розгляд характеристики терміну «орган місцевого самоврядування», варто зазначити, що в загальній теорії права Скакун О.Ф. визначає, що «міське самоврядування – особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян і органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і виходячи із інтересів населення» [40, с. 102; 42, с. 174].

Функціонування системи місцевого управління розглядається як децентралізація і деконцентрація влади. Під децентралізацією розуміється передача центром окремих повноважень місцевим виборним органам, а під

деконцентрацією – делегування повноважень призначуваним із центру органам місцевої адміністрації. Місцеве самоврядування – це децентралізована форма управління [40, с. 103; 42, с. 173].

«Організаційні форми місцевого самоврядування виражаються через форми демократії: безпосередню (широка особиста участь громадян в управлінні через громадські ради, комісії, домові, вуличні квартальні та інші органи самоорганізації населення, референдуми, опитування та інші форми, що допускаються за законом); представницьку (наявність представницьких вищих органів на місцях, обраних посадових осіб і право відкликання їх виборцями; функціонування органів місцевого самоврядування: сільських, селищних, міських Рад та їх виконкомів). Представницька і виконавча частини органу місцевого самоврядування, при збереженні своєї відносної самостійності, об'єднані в єдине ціле одним керівником. Цим керівником є голова самих Рад» [40, с. 105; 42, с. 174]. Варто відзначити, що саме в м. Києві ця схема має певні особливості, на яких ми зупинимося нижче. Разом з тим, окремого визначення органу місцевого самоврядування зазначений автор не наводить.

З переліку загальних рис місцевого самоврядування, які наводить Скакун О.Ф. [40, с. 104–105; 42, с. 176], видно, що саме органу місцевого самоврядування притаманними є такі: 1) він не є складовою частиною державного механізму, проте, як і держава, здійснює публічну владу; 2) є однією з форм народовладдя; 3) має особливий суб'єкт – громадян України, що мешкають на певній території; 4) має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення; 5) має самостійність, що виражається в його організаційній відокремленості, у праві на фінансово-економічні ресурси, у виконанні значної частини суспільних справ у рамках Конституції та законів України; 6) несе відповідальність за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення; 7) поєднує в собі засади інституту громадянського суспільства і державної влади – орган місцевого самоврядування може наділятися окремими повноваженнями

органів виконавчої влади і тим самим брати участь у здійсненні державних функцій. Все це, на нашу думку, повною мірою стосується й представницького органу територіальної громади м. Києва – міської ради.

У свою чергу, Зайчук О.В. та Оніщенко Н.М. вважають, що «місцеве самоврядування є особливим видом управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та ґрунтуючись на положеннях закону. Ці автори, як і Скакун О.Ф., не дають визначення органу місцевого самоврядування і загалом подають подібну характеристику його основних рис [43, с. 170].

Разом з тим, Кравченко В.В. наголошує на тому, що «важливе теоретичне і практичне значення має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». З цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні, погляди. Більшість учених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів в управлінні її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях.

А ще висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. При цьому місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, що може включати в собі як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування, виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму» [44, с. 390–391; 45, с. 438]. Ця теза, на наш погляд, подає загальну характеристику саме організації місцевого самоврядування в м. Києві як столиці України, що має спеціальний статус.

У цьому сенсі ми не погоджуємося з Кравченком В.В., який вважає,

що «перший підхід, як уявляється, точніше відображає природу місцевого самоврядування і дозволяє чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад з функціями та повноваженнями державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їхньої природи і не може розглядатися як підстава для включення їх до державного механізму» [44, с. 391; 45, с. 438–439]. На наш погляд, в м. Києві міська рада не є підконтрольною міській державній адміністрації, а є самостійним представницьким органом місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що у випадку зі столицею України має місце певний симбіоз – спроба поєднання двох аспектів організації суспільного життя в місті, що обумовлюється його спеціальним статусом.

Зазначений автор пропонує розглядати орган місцевого самоврядування як «організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [44, с. 431; 45, с. 476]. У цьому ми погоджуємося з ним. Вважаємо, що це визначення повною мірою стосується й представницького органу територіальної громади м. Києва – міської ради.

У запропонованому визначенні Кравченко В.В. виділяє специфічні риси такого органу. На його думку, до них належать такі: 1) орган місцевого самоврядування не входить до системи органів державної влади, він

виступає самостійним (організаційно відокремленим) елементом системи місцевого самоврядування; 2) орган місцевого самоврядування створюється з метою виконання завдань і функцій місцевого самоврядування (як самостійної форми публічної влади); 3) орган місцевого самоврядування становлять фізичні особи, які наділяються згідно з законом спеціальним статусом – депутата місцевої ради або службовця місцевого самоврядування; 4) владними повноваженнями орган місцевого самоврядування наділяється з метою вирішення питань місцевого значення (самоврядні повноваження); 5) фінансування діяльності органу місцевого самоврядування здійснюється з бюджету місцевого самоврядування [44, с. 430; 45, с. 475–476]. На нашу думку, до цих ознак можна додати такі: орган місцевого самоврядування та його посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; склад такого органу змінюється (оновлюється) періодично.

Переходячи до аналізу поняття «взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування», варто відзначити особливість здійснення місцевого самоврядування в м. Києві, яка полягає в тому, що в столиці України воно реалізується шляхом взаємодії елементів двох систем соціального управління. З одного боку, – це міська рада як представницький орган територіальної громади, з іншого, – це міська державна адміністрація, на яку, відповідно до Конституції та законів України, покладено виконавчі функції ради, а керує цією взаємодією міський голова, який є обраним головою ради й одночасно призначуваним головою адміністрації.

У зв'язку з цим, Зайчук О.В. та Оніщенко Н.М. зазначають, що у процесі здійснення управління в межах відповідної території органи місцевого самоврядування взаємодіють з органами держави і забезпечують громадянам можливості реалізувати надані їм права [43, с. 172]. Взявши за основу запропоновані авторами риси взаємодії, можемо відзначити, що місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування в

м. Києві: 1) створені і діють на підставі і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; 2) мають визначену компетенцію та форми і методи здійснення повноважень; 3) здійснюють спільні функції з управління суспільними справами шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів; 4) в межах наданих їм повноважень вони приймають рішення нормативного характеру, що у разі їх протиріччя Конституції України можуть бути скасовані; 5) прийняті ними рішення мають владний характер і певним чином забезпечуються; 6) діють на основі принципу розподілу повноважень та певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень.

Таким чином, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування в м. Києві є взаємодіючими структурами, що покликані забезпечувати найбільш ефективний рівень упорядкування суспільних відносин та здійснення функціонування територіальної громади столиці як певним чином організованої соціальної системи, що має спеціальний статус. Ми погоджуємося з тезою про те, що «особливе значення ця взаємодія має за умови формування громадянського суспільства» [43, с. 173]. Разом з тим, поняття взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування ці автори не наводять.

Про необхідність взаємодії місцевих органів державної влади з органами місцевого самоврядування у своєму доробку ведуть мову багато вітчизняних науковців. Так, у межах конституційного права Батанов О.В., досліджуючи конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні, окрему увагу приділяє питанням зв'язку поняття та статусу територіальних громад та державної влади в Україні. Зокрема, науковець вважає, що місцеве самоврядування є органічною частиною політичної частини парламентаризму, продовженням на місцевому рівні концепції поділу публічної влади, у цьому випадку, на владу державну та муніципальну, яку безпосередньо або через своїх представників здійснює відповідна територіальна громада [46, с. 116].

Цей автор, зокрема, вважає, що успішна реалізація державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування в Україні має призвести до створення ефективного механізму взаємодії територіальних громад і державної влади. Налагоджене функціонування цього механізму дозволить забезпечити поліпшення умов життя населення в кожному населеному пункті, формування у громадян навичок демократичної взаємодії зі сформованими ними органами місцевого самоврядування, а також навичок громадського контролю за ефективністю їх діяльності та стійкий самостійний розвиток територіальних громад [46, с. 131]. Це повною мірою стосується й територіальної громади м. Києва. При цьому Батанов О.В. не ставить питання про взаємодію самих органів державної влади та органів місцевого самоврядування як таких, що безпосередньо здійснюють владу на місцях від імені територіальної громади.

У свою чергу, Солоненко О.М. у своєму дисертаційному дослідженні розглядає організаційні та правові питання організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Автор доходить висновку, що одним із чинників, які обумовлюють умови нормального, повного й ефективного функціонування системи місцевого самоврядування у зазначеній сфері є погодженість та єдність дій (що досягається через координацію та взаємодію) елементів його системи з відповідними органами державної влади [47, с. 7]. Разом з тим, він не формулює конкретних порад щодо їх вдосконалення.

Борденюк В.І., досліджуючи конституційно-правові аспекти співвідношення місцевого самоврядування та державного управління, наголошує на тому, що для з'ясування природи явища місцевого самоврядування пріоритетного значення набуває аналіз процесу взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, з яких складається будь-яка управлінська система, у тому числі на рівні відповідних територіальних громад. Автор, зокрема, зазначає, що ускладнення будь-якої соціальної системи об'єктивно

супроводжується виділенням управління в окремий вид (функцію) суспільної діяльності, що завжди тягне за собою створення відносно відокремлених в організаційному плані органів, які повинні здійснювати від імені та в інтересах цих спільнот відповідні функції управління на постійній професійній основі [48, с. 52]. А це безпосередньо стосується такого адміністративно-територіального утворення, яким є м. Київ. З одного боку, – столиця України, у якій розміщені вищі та центральні органи влади, а з іншого, – місто, у якому розташована одна з найбільших за чисельністю в нашій країні територіальна громада. При цьому поняття взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування цей автор не наводить і конкретних пропозицій щодо її вдосконалення не надає.

Інший автор – Бориславська О.М., у своєму науковому дослідженні, у тому числі приділяє увагу питанням конституційно-правових засад взаємовідносин держави і місцевого самоврядування. Зокрема, на її думку, визначальною у взаємовідносинах держави і місцевого самоврядування є конституційна засада самостійності місцевого самоврядування, реалізація якої відбувається шляхом забезпечення організаційної, правової та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування. Гострою проблемою функціонування місцевого самоврядування в Україні є суттєве обмеження організаційної самостійності місцевого самоврядування на регіональному рівні. Так, органи регіонального рівня місцевого самоврядування, згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49], позбавлені права мати власні виконавчі органи, що ставить їх у повну залежність від органів державної влади – місцевих державних адміністрацій, яким відповідні районні та обласні ради делегують здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування [50, с. 15]. Це твердження автора може стосуватися системи організації влади в столиці України, оскільки виконавчим органом міської ради тут є Київська міська державна адміністрація. Але така ситуація сама по собі, на нашу думку, не ставить

орган місцевого самоврядування в залежність від місцевого органу державної влади, а, навпаки, – має створювати передумови організації виконання рішень Київської міської ради на професійному рівні.

Бориславською О.М. у результаті проведеного теоретичного дослідження обґрунтовано, що забезпеченню правової самостійності місцевого самоврядування сприятиме визначення на законодавчому рівні сфери виключної компетенції територіальної громади, а в умовах чинного правового поля це питання може бути ефективно вирішено у статутах територіальних громад, а також необхідність переходу від принципу пріоритету інтересів цілого перед частковим у контексті реалізації конституційно-правової засади поєднання місцевих і державних інтересів до принципу балансу та гармонізації інтересів центру і територій, держави й місцевого самоврядування, а також введення до системи конституційно-правових засад місцевого самоврядування України принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування [50, с. 15]. Разом з тим, автор не наводить поняття взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, Буряк Т.М., розглядаючи питання конституційно-правових основ об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні, доходить висновків, які пов'язані із взаємодією держави з органами місцевого самоврядування. Зокрема, він до засад державної підтримки становлення місцевого самоврядування та його компетенції відносить такі: а) держава делегує на його рівень регулювання таких суспільних відносин, без яких неможливо оперативно й ефективно керувати конкретною територією (критерій реальної керованості територією); б) зазначені процеси носять об'єктивний характер і тому є неминучими; в) у процесі взаємин місцевого самоврядування і держави, незважаючи на те, що в результаті їхньої антагоністичної природи відбувається дисбаланс свідомих управлінських імпульсів, що надходять від держави і спрямовані на локальний рівень, остання «об'єктивно змушена» передавати свої

повноваження іншій стороні – об'єктові управління, який у результаті цього стає суб'єктом управління; г) створення юридичної бази місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з юридизацією процесів вирішення питань місцевого значення [51, с. 12].

Автор доходить висновку, що врахування й реалізація зазначених факторів у процесі нормативно-проектної та нормативної розробки компетенції місцевого самоврядування допоможе створити таку модель муніципального устрою, при якій будуть враховані не тільки можливості і бажання держави передати на місцевий рівень рішення певних потреб особистості, але і можливості легалізації, регламентації й наступної реалізації стількох видів і способів розбивки на класи самоорганізуючих підсистем, скільки видів потреб особистості розглядаються на тому або іншому рівні (на індивідуально-локальному, міжособистісно-локальному, виробничо-локальному, локально-територіальному, локально-регіональному і т. ін.) як предмет суспільного інтересу і суспільної відповідальності [51, с. 13]. Це, на наш погляд, є важливим аспектом взаємодії, у тому числі місцевих органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Проте Буряк Т.М. не пропонує розуміння такої взаємодії.

Торохтій Ю.З. у своєму дисертаційному дослідженні проводив аналіз конституційно-правових основ взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні. Одним із основних його здобутків, що стосується і нашого дослідження, є визначення конституційно-правової основи взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні. Автор вважає, що ними є конституційно-правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи та об'єктів владної діяльності, функціональна і компетенційна єдність, соціальний характер держави, встановлена система місцевого самоврядування. На думку Торохтія Ю.З., конституційно-правові основи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого

самоврядування в Україні – це комплекс юридичних явищ, закріплених у Конституції та чинному законодавстві України, що здійснюють визначальний вплив на форму, зміст та результативність відносин між названими суб'єктами [52, с. 13].

У своїй роботі автор вважає головною проблемою щодо реалізації прав, зокрема територіальної громади м. Києва, те, що місцева рада позбавлена можливості створювати власний виконавчий орган і встановлювати його систему та структуру [52, с. 13]. Ми погоджуємося з тим, що територіальна громада столиці України – м. Києва, як міста республіканського значення, повинна користуватися відповідним конституційним правом на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлена для всіх міст України.

Саме тому для створення ефективної моделі функціонування органів публічної влади у столиці, які мали б законодавчо визначені форми взаємодії та забезпечували б якісне управління, враховуючи статус м. Києва, необхідним є проведення ґрунтовного дослідження, присвяченого саме взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України.

У свою чергу, Хонда М.П. у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому конституційно-правовому статусу столиці України, зазначає, що відсутність єдиного підходу до формування виконавчого органу Київради, нерозуміння правової природи виконавчого органу Київради, подвійне тлумачення Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53] стосовно формування власного виконавчого органу «на базі» Київської міської державної адміністрації потребує проведення якнайшвидшої законодавчої реформи й удосконалення системи місцевого самоврядування в столиці з чітким розмежуванням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві [54, с. 14].

У межах адміністративного права Карабін Т.О. в рамках свого дисертаційного дослідження розглядає теоретичні та практичні питання співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, автор формулює визначення співвідношення повноважень аналізованих органів як взаємну залежність та зв'язок їх повноважень, що визначаються найчастіше нормативно-правовим способом. На думку автора, удосконалення співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади означає досягнення саме належного розмежування повноважень відповідних органів, що передбачає наявність ефективної діяльності як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування [55, с. 11]. Це повною мірою стосується й взаємодії місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування в м. Києві.

Цікавою, на наш погляд, є думка автора про те, що до способів, за допомогою яких здійснюється нормативно-правове опосередкування співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, віднесено розподіл, перерозподіл та делегування повноважень. З останнім в Україні пов'язані певні проблеми. Так, значення терміну «делегування» полягає у тимчасовій передачі повноважень одних органів влади іншим, що зумовлює зміну компетенції як делегуючого органу, так і того, якому ці повноваження було делеговано. Однак на цей час норма стосовно делегування повноважень місцевими органами публічної влади одне одному реалізується, з-поміж іншого, на законодавчому рівні, що унеможлиблює забезпечення диспозитивності та тимчасовості при здійсненні такого делегування [55, с. 11–12].

Не можемо не погодитись із останнім висновком автора, але тут слід зазначити, що для можливості створення інших форм делегування потрібна розробка нового нормативно-правового механізму. Позаяк на сьогодні ч. 2 ст. 19 Конституції України базовий принцип діяльності органів публічної влади, а саме те, що «органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1], виключає будь-яку самодіяльність у сфері реалізації зазначеними органами своїх повноважень.

У свою чергу, в рамках державного управління Бабаєв В.М. у своєму науковому дослідженні торкається, в тому числі, й питань, що стосуються науково-теоретичного обґрунтування та аналізу результатів упровадження в діяльність органів місцевого самоврядування заходів щодо підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного управління. В цьому сенсі корисними для нас є такі висновки автора: 1) порядок делегування повноважень місцевим органам влади (реалізація принципу субсидіарності) є неоднаковим у різних країнах світу, проте становить інтерес практика опрацювання муніципалітетами власних статутів (або хартій), завдяки яким вони прагнуть якнай докладніше і якнайточніше самостійно зафіксувати свої повноваження; 2) два види влади – муніципальна і державна, що реалізуються на території великого міста, мають як спільні, так і відмінні риси: по-перше, обидві вони мають чітко встановлені законом адміністративні межі, права і обов'язки, владні повноваження, проте муніципальна влада відрізняється від державної надзвичайною змістовою деталізацією, конкретизацією, «прив'язаністю» своїх функцій до певного місця; по-друге, муніципальна влада несе відповідальність як перед державою, так і перед територіальною громадою і діє з «дозволу держави» та на основі «довіри населення» [56, с. 17].

Разом з тим, як ми можемо побачити, роботи науковців, як у межах загальної теорії права, так і в окремих галузях права й управління, зокрема в конституційному та адміністративному праві, не зосереджують своєї уваги на загальному розумінні взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме тому, виходячи з філософського розуміння цього поняття та використовуючи ідеї та думки, висловлені в роботах зазначених вище авторів, ми вважаємо, що взаємодія місцевих

органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес взаємного впливу структурних елементів державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності та характеризує структурну організацію соціальної системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни.

Таким чином, необхідно визнати, що на сучасному етапі відсутні наукові розробки, присвячені комплексному дослідженню проблеми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відсутні також відповідні дисертаційні дослідження як із загальної теорії права, так і з конституційного та адміністративного права зокрема.

Крім того, на сьогодні не існує єдиного, усталеного, узгодженого, прийнятного для більшості фахівців визначення «місцевий орган державної влади» та «орган місцевого самоврядування». Для уникнення двоякого тлумачення й одноманітного застосування всіма учасниками конституційно-правових відносин відповідні поняття потребують нормативно-правового виписування.

На наш погляд, місцевий орган державної влади – це складова частина єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України, або одного громадянина України, які мають спеціальний статус, заснований на встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави на території певної адміністративно-територіальної одиниці, наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах.

Орган місцевого самоврядування – організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, являє собою колектив громадян України або одного громадянина України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голову –

сформований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад).

Таким чином, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування в м. Києві є взаємодіючими структурами, що покликані забезпечувати найбільш ефективний рівень упорядкування суспільних відносин та здійснення функціонування територіальної громади столиці як певним чином організованої соціальної системи, що має спеціальний статус.

Виходячи з цього, і з урахуванням викладеного вище матеріалу ми вважаємо, що взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес взаємного впливу структурних елементів державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності та характеризує структурну організацію соціальної системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни.

1.2 Нормативні джерела взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Відповідно до ч. 7 ст. 20 Конституції України, «столицею України є місто Київ». Крім того, ч. 3 ст. 133 Основного Закону держави встановлює, що м. Київ має спеціальний статус, який визначається законами України [1]. На сьогодні спеціальний статус м. Києва як столиці України встановлено Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53].

Термін «столиця» має давнє походження й означає в слов'янських мовах місто, де знаходиться «стол (престол)» правителя (князя, царя,

володаря тощо). У давньоруській традиції усталеним для позначення столиці був термін «стольний град», який застосовувався для визначення тогочасного статусу Константинополя, Києва та інших великих міст ранньофеодальної доби, в яких зосереджувалася світська й духовна влада в регіоні [57, с. 677].

Варто відзначити, що м. Київ як територія, у межах якої оселялися і на постійній основі мешкали люди, має багатовікову історію, що налічує понад 1500 років. Протягом часу свого існування м. Київ був центром племінного союзу полян, стольним градом ранньофеодальної держави Русь, адміністративним центром Київського князівства, що входило до складу Великого Князівства Литовського, Київського воєводства у складі Речі Посполитої, Київського полку Війська Запорізького, Київської губернії Російської імперії. Протягом самого лише ХХ сторіччя м. Київ проголошувалося столицею Української Народної Республіки, Української Держави, Української Радянської Соціалістичної Республіки у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік та України.

На сьогодні м. Київ – це найбільше місто України, політичний, економічний, науково-технічний та культурний центр держави. Населення м. Києва складає понад 2,8 мільйонів чоловік, а разом із передмістями утворює Київську агломерацію із сукупним населенням близько 4 мільйонів чоловік [57, с. 679]. Ліси, парки і сади становлять більш ніж половину площі м. Києва. За чисельністю жителів і територією м. Київ входить до десяти найбільших міст Європи. Саме тому, маючи тисячолітню історію, унікальні природні ландшафти, пам'ятки світової культури, м. Київ посідає особливе місце в системі адміністративно-територіального устрою нашої держави й являє собою явище загальнолюдської спадщини.

Особливий, спеціальний статус м. Києва серед інших населених пунктів нашої держави впливає зі змісту ч. 2 ст. 133 Конституції України, яка визначає, що до складу України разом з Автономною Республікою Крим та областями також входять міста Київ і Севастополь [1]. Це положення

Основного Закону нашої держави знаходить своє продовження в ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., яка встановлює, що «регіон – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя» [58]. Це означає, що Конституція України та наведений Закон України характеризують м. Київ як окремий регіон нашої держави. А ч. 1 ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. проголошує, що «місто Київ відповідно до Конституції України є столицею України» [53]. Разом з тим, важливо відзначити, що на сьогодні українське законодавство не формулює чіткої дефініції ні регіону, ні столиці держави, ані спеціального статусу м. Києва. А це, на наш погляд, має бути визначено на законодавчому рівні.

Проте ч. 2 ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. визначає основні правові ознаки столиці України, які дозволяють усвідомити її призначення в державі й умовно окреслити межі відповідного спеціального статусу. Так, «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» [53].

Таким чином, важливими ознаками м. Києва, що характеризують його як особливий регіон держави, що є містом зі спеціальним статусом – столицею України, є: 1) розташування в ньому резиденції глави держави – Президента України, парламенту – Верховної Ради України, уряду – Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, вищих судових органів – Конституційного Суду України, Верховного Суду України, дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні; 2) місцем організації та проведення

офіційних зустрічей вищих посадових осіб держави – Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України з главами інших держав, їх парламентів та урядів, в ході яких відбувається укладання важливих міжнародних угод; 3) розміщення та збереження великої частки найдавніших історичних і культурних пам'яток українського народу, розташування провідних вітчизняних науково-дослідних установ і вищих навчальних закладів, у тому числі тих, яким присвоєно почесне звання національних та організація і проведення переважної більшості культурних заходів загальнодержавного значення; 4) створення та реєстрація в установленому законами України порядку політичних партій, професійних спілок та інших громадських об'єднань, а також діяльність їх головних осередків, що зумовлює високий рівень політичної активності, яка здійснюється територіальною громадою.

Варто відзначити, що згадана політична активність територіальної громади м. Києва здійснюється мешканцями міста як безпосередньо, в ході організації та проведення виборів, референдумів, мітингів, походів, демонстрацій тощо, так і через представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади – Київську міську раду та головну посадову особу територіальної громади – голову Київської міської ради.

Саме в цьому аспекті і здійснюється взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З одного боку, ч.ч. 1, 2 ст. 118 Конституції України, зокрема, зазначають, що виконавчу владу в м. Києві здійснює місцева державна адміністрація, особливості здійснення якої визначаються окремими законами України. З іншого боку, ч. 2 ст. 140 Основного Закону держави встановлює, що особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Києві також визначається окремими законами України [1].

Таким чином, специфіка взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві на сьогодні визначається, крім зазначених положень Конституції України [1], Закону України «Про

столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53], ще й Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [59], яка набула чинності для нашої держави на підставі Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. [60], Законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49], «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [61], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. [62], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [63], Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. [64], Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р. [65], Цивільним процесуальним кодексом України від 18 березня 2004 р. [66], Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 р. [67], указами Президента України: «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. [68], «Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями» від 16 квітня 2010 р. [69], постановами Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 р. [70], «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. [71], наказами: Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» від 23 червня 2011 р. [72], Державного комітету з будівництва та архітектури «Про поліпшення взаємодії з місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування» від 14 квітня 2003 р. [73] тощо.

Ці та інші правові документи є нормативними джерелами взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що під нормативними джерелами взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування ми розуміємо прийняті уповноваженими на те органами публічної влади нормативно-

правові акти, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини, які визначають зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення визначених в Конституції та законах України цілей та завдань.

У рамках предмета нашого дослідження та у зв'язку з обмеженістю обсягу дисертаційної роботи ми розглянемо лише ті нормативні джерела, що, на наш погляд, мають закладати основи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України – м. Києві.

Своєрідну першооснову для законодавчого регулювання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві встановлюють відповідні норми Розділу II – «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України [1]. До них треба віднести насамперед норми ч. 2 і 3 ст. 22 Основного Закону нашої держави, згідно з якими «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» та «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Сюди ж можна віднести положення ч. 1 ст. 24 Конституції України, за змістом якої «громадяни мають рівні конституційні права і свободи», що виключає встановлення на законодавчому рівні будь-яких привілеїв чи обмежень (в т.ч. права на місцеве самоврядування) за ознакою місця проживання. До норм, які є орієнтирами для визначення особливостей місцевого самоврядування в столиці України, можна віднести й норми ст. 38 Основного Закону нашої держави, за якими «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, ... вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» та ст. 64 Конституції України, згідно з якою «конституційні права і свободи громадян не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» [74, с. 211].

Ми погоджуємося з тезою, що конституційні принципи, які закріплюють основи правового статусу людини і громадянина в Україні,

лежать в основі формування як місцевого самоврядування в Україні в цілому, так і взаємодії представницьких органів територіальних громад з місцевими органами державної влади зокрема. Це, безперечно, стосується і м. Києва. Безумовно, при цьому слід враховувати особливий статус та додаткове навантаження, що покладається на столицю України, яка потребує більшої уваги щодо забезпечення її територіальної громади правом на місцеве самоврядування та відповідної взаємодії її представницького органу з органами державної влади. На нашу думку, це має знаходити своє закріплення на законодавчому рівні у чіткій відповідності з міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе Україна.

Що стосується поняття взаємодії між органами публічної влади в цілому, так і між державними органами та органами місцевого самоврядування зокрема, то Конституція України містить єдину пряму вказівку щодо цього питання. А саме: п. 6 ст. 119 Конституції України встановлено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування [1]. Тобто на найвищому нормативно-правовому рівні має місце згадка про поняття «взаємодії» саме між місцевими державними адміністраціями як найнижчою ланкою державного управління та органами місцевого самоврядування, що уособлюють і реалізують владу територіальних громад. Разом з тим деталізацію цієї дефініції необхідно шукати у чинному українському законодавстві.

Концепція місцевого самоврядування, яка викладена в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., встановлює, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які

можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [59]. Отже, наголос зроблено, по-перше, на тому, що місцеве самоврядування здійснюється у сфері суспільного управління, а, по-друге, воно здійснюється саме радами або зборами, які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Жодного посилення на взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування зазначена норма не містить.

Опосередковано питання взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування у процесі управління суспільними справами згадується в п. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка встановлює, що «якщо повноваження делегуються місцевим властям, центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» [59]. Це, на нашу думку, означає, що органи місцевого самоврядування у випадках, передбачених законодавством країни, можуть виконувати делеговані їм органами державної влади повноваження, пов'язані зі сферою державного управління на місцях. Проте зворотного делегування Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [59] не передбачається.

Разом з тим, ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. встановлює, що «місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами» [53]. Таким чином, ця норма суперечить положенням міжнародного договору України, який є частиною національного законодавства. А відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р., «якщо міжнародним договором

України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [75]. Отже, делегувати власні повноваження з метою взаємодії можуть і повинні виключно органи державної влади органам місцевого самоврядування, а не навпаки. У нашому випадку має йтися про місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади та Київську міську раду і районні в місті ради (у разі їх утворення) як представницькі органи територіальної громади. На нашу думку, ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. має бути приведена у відповідність до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.

Решта норм Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., як ми вважаємо, намагаються обґрунтувати зазначене вище положення і наповнити відповідним змістом взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування в м. Києві. І всі вони пов'язані з однією з основних функцій столиці України. Так, п. 4 ч. 1 ст. 4 зазначеного закону встановлює, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у м. Києві забезпечують в межах своїх повноважень, визначених законами України, здійснення містом, з-поміж інших, функції взаємодії з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси столиці [53]. Ми вважаємо, що будь-які заходи, програми та проекти, які розробляються і здійснюються вищими органами державної влади України в той чи інший спосіб, прямо чи опосередковано зачіпають інтереси столиці нашої держави – м. Києва.

На нашу думку, саме з метою забезпечення реалізації цієї функції столиці України, ч. 1 ст. 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. визначається, що «виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація,

яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві» [53]. Тим самим на законодавчому рівні було зроблено спробу з юридичної точки зору визначити та пов'язати загальнодержавні пріоритети та інтереси територіальної громади м. Києва.

Таким чином, зі змісту цієї статті випливає перша особливість здійснення, а отже, і взаємодії місцевих органів державної влади з органами місцевого самоврядування в столиці України – зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій як у сфері виконавчої влади, так і у сфері місцевого самоврядування. Безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема, заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень.

Виходячи з цього положення, ч. 1 ст. 14 зазначеного закону встановлює, що «Київська міська рада утворює секретаріат ради. Секретаріат здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню Київською міською радою взаємодії з міською державною адміністрацією та районними радами в місті Києві» [53]. Отже, саме секретаріат ради є елементом, що забезпечує безперервний зв'язок представницького органу територіальної громади м. Києва з місцевим органом державної влади. Порядку і сфер цієї взаємодії Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53] не встановлює.

Таким чином, відповідно до ч. 7 ст. 118 Конституції України та ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [1, 49], Київська міська державна адміністрація при здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України, а як виконавчий орган

Київської міської ради вона є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Київською міською радою. На нашу думку, така ситуація в м. Києві суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [59]. Більше того, Рада Європи у Рекомендації 102 (2001) однозначно вказує: «Щодо виконавчих органів місцевих та регіональних влад, важливо, щоб всі місцеві та регіональні ради, з містами Київ та Севастополь включно, аж до внесення необхідних поправок до Конституції, мали свої власні виконавчі органи (політично підзвітні їм уряди) та адміністрації (штат працівників)» [76].

Друга особливість здійснення, а отже, і взаємодії місцевих органів державної влади з органами місцевого самоврядування у столиці України полягає у специфіці правового статусу Київського міського голови.

У зв'язку з цим, доцільно навести висновки Конституційного Суду України, який у своєму рішенні: «У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1, 2, 3, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 1, 2, 3 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 23, п. 3 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу», ст. ст. 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. ст. 10, 13, 16, п. 2 Розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», ст. ст. 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м. Києві) від 25 грудня 2003 р.» дійшов ряду висновків.

«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. На посадову особу, яка є Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі, передбачені ч. 1 ст. 23 Закону України «Про державну службу». Київський міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування. Відповідно ж до положень ч. 1 ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування не поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному плані органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. 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.

На посадову особу, яка є Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі» [77].

У такий спосіб, на нашу думку, були реалізовані особливості здійснення виконавчої влади у м. Києві, зокрема, те, що особа, обрана Київським міським головою, відповідно, призначається головою Київської міської державної адміністрації, і це не призводить до сумісництва. Тим

самим положення ч. 1 ст. 120 Конституції України про те, що керівники місцевих органів виконавчої влади не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою [1], на цей випадок не поширюється.

З цього також випливає, що новообраний Київський міський голова у зв'язку з обранням на цю посаду має бути, згідно з ч. 4 ст. 118 Конституції України [1], призначений Президентом України головою Київської міської державної адміністрації. Відповідний акт Президента України є необхідним для здійснення Київським міським головою повноважень у сфері виконавчої влади.

Таким чином, у столиці України – м. Києві, впроваджена й діє система, за якою місцевий орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування очолює одна й та сама особа, яку обирає територіальна громада міста і яку після цього Президент України призначає головою міської державної адміністрації.

Порядок призначення головою Київської міської державної адміністрації особи, обраної головою Київської міської ради, існував ще за Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року. Відповідно до нього, головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад. Запровадження такого порядку призначення голів відповідних місцевих державних адміністрацій міст Києва та Севастополя було б своєрідним проявом довіри з боку держави до своїх громадян і створювало б відповідні передумови для наближення влади до мешканців цих міст та більш повної реалізації їх конституційних прав на участь у місцевому самоврядуванні та в управлінні державними справами, що узгоджується з принципами демократичної, правової держави [74, с. 223].

Навколо цього питання продовжують точитися постійні дискусії і з приводу ролі Президента України у відповідній процедурі, і з приводу обсягу повноважень та принципів діяльності особи, яка очолює обидва органи. На нашу думку, для того, щоб подібна модель працювала без перешкод, слід чітко сформулювати саме правові основи діяльності органу місцевого самоврядування (Київської міської ради) та місцевого органу виконавчої влади (Київської міської державної адміністрації). Необхідно також визначити правовий статус виконавчого органу відповідної ради в контексті чіткої регламентації внутрішньої структури та порядку його діяльності. В нашому випадку – Київської міської державної адміністрації, для того, щоб виконання нею повноважень виконкому Київської міської ради не було обмежене органом державної виконавчої влади в її ж особі.

Варто відзначити, що на сьогодні питанням взаємодії присвячено розділ VI – «Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, представництвами» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53]. Проте вже із самої назви впливає те, що взаємодія здійснюється між, з одного боку, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у м. Києві як єдиного цілого, а, з іншого, – рештою органів влади, підприємствами та представництвами, що розташовані у столиці України.

Так, ст. 24 зазначеного закону визначає, що «взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва з центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян регулюються цим Законом, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України». А ч. 1 ст. 25 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. встановлює, що «органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста

Києва і Київської області будують свої взаємовідносини на договірних, компенсаційних та інших, визначених чинним законодавством, засадах» [53]. Зі змісту цих норм випливає, що представницький орган територіальної громади – Київська міська рада та її виконавчий орган – Київська міська державна адміністрація, спільно взаємодіють з іншими органами влади, підприємствами, представництвами. [78, с. 189]. Порядок і сфери цієї взаємодії зазначений закон не встановлює, а робить відсилання до інших нормативно-правових актів українського законодавства. Таким чином, на нашу думку, питання, пов'язані з порядком і сферами взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в м. Києві, потребують свого юридичного закріплення саме у законі України, що визначає особливості правового статусу столиці України.

У свою чергу, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначає, що «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [49]. При цьому поняття взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування при такому делегуванні та здійсненні делегованих повноважень Закон не дає.

Більше того, на наш погляд, ця норма суперечить ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. в питанні делегування повноважень і має бути приведена у відповідність до неї. Крім того, зазначений закон не визначає аспектів взаємодії саме представницьких органів місцевого самоврядування в цілому і Київської міської ради зокрема з місцевими державними адміністраціями. Норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49] визначають порядок і сфери взаємодії та делегування повноважень виключно між виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, виконавчими

апаратами районних, обласних рад і відповідними місцевими державними адміністраціями.

Разом з тим, ч. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. встановлює, що «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою». Більше того, ст. 2 зазначеного закону серед основних завдань місцевих державних адміністрацій визначає, що вони «в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують ... 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень». Подібна теза міститься і в ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., яка встановлює, що «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами» [61]. На нашу думку, ці положення суперечать ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [59], яка допускає можливість делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а не навпаки. Ми вважаємо, що сфера компетенції представницьких органів місцевого самоврядування має бути виключною прерогативою уповноважених на те територіальними громадами місцевих рад та їх голів. Виняток із цього правила має стосуватися, у зв'язку з особливостями статусу, лише столиці України – міста-героя Києва, як його визначено у відповідному Законі України.

Саме в такому сенсі, на наш погляд, необхідно розуміти і тлумачити зміст ч. 1 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., яка встановлює, що «місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого

самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб». Більше того, ч. 4 ст. 35 зазначеного закону визначає, що «місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень» [61]. Разом з тим, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [61] не встановлює конкретних сфер, галузей або питань, що мають вирішуватися органами державної влади на місцях, які могли б бути делеговані представницьким органам місцевого самоврядування. Це, на наш погляд, свідчить про відсутність належного правового регулювання цього важливого аспекту взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування і потребує якнайшвидшого вирішення на законодавчому рівні. Ми вважаємо, що відповідна правова регламентація має бути відображена і в Законі України, що визначає особливості правового статусу столиці України – м. Києва.

Крім того, особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування, які передбачені Конституцією України, полягають у тому, що відповідним законом не визначаються додаткові повноваження органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, а моделюється схема здійснення державної влади і місцевого самоврядування в м. Києві. Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., відповідно до п. 2 розділу VII “Прикінцеві положення”, саме і визначена ця особливість здійснення виконавчої влади і особливість здійснення місцевого самоврядування у м. Києві, яка полягає в тому, що міська в м. Києві рада вирішує питання щодо формування власних органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції

державної виконавчої влади. Зазначене підтверджене і Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [79].

Розглядаючи питання нормативного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні, не можна не згадати ще одного її аспекту. Так, зокрема, ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. визначає, що місцеві органи влади мають право на об'єднання для виконання завдань, що становлять суспільний інтерес [59]. У свою чергу, згідно зі ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації, відповідно до законодавства, в органах Міністерства юстиції України [49].

Для сприяння належній та ефективній реалізації прав органів місцевого самоврядування, а також врегулювання питань створення та діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування було прийнято Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [63]. Цим законом визначено порядок створення та припинення асоціацій, їх права та обов'язки, врегулювання питань взаємодії органів державної влади з асоціаціями, визначено те, що асоціації входять у систему місцевого самоврядування і не належать до об'єднань громадян.

Відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [63], за своїм статусом асоціації поділяються на загальнодержавні та місцеві. Асоціації із загальнодержавним статусом діють з метою представництва і захисту місцевих та регіональних інтересів, прав органів місцевого самоврядування в їх взаємовідносинах з органами державної влади.

Загальнодержавними асоціаціями органів місцевого самоврядування є Асоціація місцевих влад України, що представляє органи місцевого

самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, і Асоціація регіональних влад України, що представляє органи місцевого самоврядування обласного та районного рівнів. При цьому в Україні можуть бути створені й інші загальнодержавні асоціації.

Місцеві асоціації створюються з метою координації зусиль органів місцевого самоврядування одного або кількох регіонів України щодо, зокрема, розроблення та здійснення окремих проектів та програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад.

Пропонований поділ асоціацій має надати змогу ефективніше сприяти захисту органами місцевого самоврядування своїх інтересів, зокрема, у взаємовідносинах з органами державної влади.

Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [63] визначено правові основи проведення консультацій асоціацій з органами виконавчої влади з питань, зокрема, підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік. При цьому органи виконавчої влади зможуть приймати відповідні рішення лише за наявності протоколу відповідної консультації. Зазначене положення має забезпечувати належне врахування інтересів місцевого самоврядування під час формування Державного бюджету України на відповідний рік.

За асоціаціями також закріплено право ініціювання консультацій з Президентом України та комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України з питань, що стосуються місцевих та регіональних інтересів.

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [63] містить окремий розділ IV, присвячений засадам взаємодії асоціацій з державними органами, зокрема, ст. 17 цього закону визначає форми такої взаємодії. Так, цим законом встановлюється, що асоціації взаємодіють з державними органами при розробленні та

здійсненні державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Основними формами взаємодії асоціацій з державними органами є: участь у консультаціях (всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади; місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади), надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку (всеукраїнських асоціацій Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади; місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій місцевим органам виконавчої влади).

Отже, ми бачимо, що в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [63] визначено дві основні форми взаємодії асоціацій з державними органами: перша стосується безпосередньої участі представників асоціацій у консультаціях, проведення яких є необхідним при вирішенні зазначених питань, а друга – полягає в обов'язковому отриманні висновку асоціацій при прийнятті відповідних нормативно-правових актів.

Разом з тим, на нашу думку, головним на сьогодні залишається питання, яким же чином в столиці України – м. Києві, має бути організовано здійснення публічної влади, у який спосіб повинні бути розподілені повноваження між місцевими органами державної влади та представницькими органами місцевого самоврядування, і яким чином буде здійснюватися забезпечення прав і свобод членів територіальної громади міста.

За результатами аналізу чинного українського законодавства напрошується невтішний висновок, що воно спрямоване на вирішення окремих політичних питань, а не на створення ефективної моделі

здійснення управління місцевими справами, зокрема, у столиці України. До того ж, воно містить ряд неузгодженостей, а також не повною мірою відповідає основам місцевого самоврядування, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [59], зокрема, ст. 4 – щодо визначеної сфери компетенції місцевого самоврядування та ст. 8 – щодо порядку здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Щодо останнього на сьогодні українське законодавство щодо органів місцевого самоврядування не передбачає спеціальних процедур нагляду. Відсутність спеціальних процедур, засилля «делегованих» повноважень, їх функціональна переплетеність з власними повноваженнями дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування як завгодно глибоко і як завгодно довго [76].

На нашу думку, чинне українське законодавство повинно нарешті чітко розмежувати сфери компетенції органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації в м. Києві. Необхідно виходити з того, що справи державного значення, а саме розподіл природних ресурсів, охорона пам'яток культури і мистецтва, управління об'єктами державної власності мають вирішувати державні органи, а управління об'єктами комунальної власності, побутові, культурні, соціально-економічні питання та питання благоустрою більш ефективно вирішуватимуться представницьким органом власне територіальної громади.

На окрему увагу заслуговує питання централізації та децентралізації публічної влади в самій столиці України як у місті з районним поділом. Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р, хоча і створюють певні правильні передумови для поєднання централізації і децентралізації в управлінні м. Києвом, проте не дають однозначної відповіді на питання щодо організації влади на рівні його районів, у т.ч. щодо подальшої долі районних у місті рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Йдеться, насамперед, про внутрішню суперечливість та

неузгодженість відповідних положень Основного Закону нашої країни, які визначають концептуальні засади організації управління районами в місті. Так, якщо Конституція України у відповідних положеннях ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади лише села, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України і відносить питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад, то в ч. 1 ст. 142 визнає територіальні громади міських районів суб'єктами права комунальної власності, а в абзаці третьому п. 8 розділу XV «Перехідні положення» Конституція України фіксує факт існування районних у містах рад, які після набуття нею чинності повинні здійснювати свої повноваження відповідно до закону [74, с. 158].

Відсутністю логічної послідовності з цих питань характеризується і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р, який, з одного боку, в ч. 2 ст. 5 передбачає потенційну можливість не створювати за рішенням територіальної громади міста або міської ради районні в місті ради в містах з районним поділом, а з іншого, у ч. 5 ст. 6 визначає, що територіальні громади районів у містах із районним поділом діють як суб'єкти права власності незалежно від створення районних у містах рад. При цьому в тих випадках, коли рішення про створення органів місцевого самоврядування районів не було прийнято, управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, має здійснювати міська рада (ч. 4 ст. 16 закону, який розглядається), що в цілому не узгоджується із цивільно-правовою концепцією права власності [74, с. 158].

Таким чином, ми вважаємо, що під нормативними джерелами взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування ми розуміємо, прийняті уповноваженими на те органами публічної влади нормативно-правові акти, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини, які визначають зміст спільної діяльності

місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення визначених в Конституції та законах України цілей та завдань.

В основі формування як місцевого самоврядування в Україні загалом, так і взаємодії представницьких органів територіальних громад з місцевими органами державної влади зокрема лежать конституційні принципи, що закріплюють основи правового статусу людини і громадянина в Україні.

Чинне українське законодавство у сфері місцевого самоврядування загалом та його взаємодії з органами державної влади зокрема характеризується тим, що в його основі лежить компромісна теорія, яка вбачає, що місцеве самоврядування має як державницьке, так і громадівське начало. На його підставі створена і функціонує модель, за якої місцевий орган державної влади фактично здійснює управління місцевими справами в м. Києві, а міська рада позбавлена ефективного механізму представлення інтересів територіальної громади столиці, що жодним чином не відображає положень громадівської теорії. Саме тому питання приведення українського законодавства у відповідність до положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. має забезпечити громадянам України право на місцеве самоврядування саме як природне, що пов'язане з територіальною громадою і таке, що не залежить від волі держави.

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні необхідно чітко визначити саме правові основи діяльності органу місцевого самоврядування (Київської міської ради) та місцевого органу виконавчої влади (Київської міської державної адміністрації) та юридично закріпити правовий статус виконавчого органу відповідної ради в контексті чіткої регламентації внутрішньої структури та порядку його діяльності.

Ці питання, пов'язані з порядком і сферами взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в столиці України – місті-герої Києві, потребують юридичного виписування саме у законі України, що визначає особливості правового статусу столиці України.

Оновлене українське законодавство повинно чітко розмежувати сфери компетенції органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації в м. Києві. Необхідно виходити з того, що справи державного значення, а саме розподіл природних ресурсів, охорону пам'яток культури і мистецтва, управління об'єктами державної власності, мають вирішувати державні органи, а управління об'єктами комунальної власності, побутові, культурні, соціально-економічні питання та питання благоустрою більш ефективно вирішуватимуться представницьким органом власне територіальної громади.

1.3 Методологія пізнання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

При дослідженні взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України – м. Києві, методологія є запорукою успішного розв'язання поставлених автором завдань, а тому і розвитку теорії права в цілому і конституційного права як галузі права, зокрема. Зазначене дослідження доповнює й розвиває попередні, деталізує певні положення, критично аналізує відповідні нормативно-правові акти, результати наукових досліджень, обґрунтовує теоретичні положення, формулює нові практичні рекомендації, а отже, може бути покладене в основу правових реформ в Україні.

Оскільки будь-яка наукова проблема є багатогранною та має міждисциплінарний статус, її вивчення можливе лише за допомогою різних рівнів методології науки. Методологія (*methodos* – спосіб, метод, *log* – наука, знання) є наукою про методи, таким є розуміння цього поняття в його початковому, справжньому значенні [80, с. 24–25]. Зарубіжні науковці не розмежовують методологію та методи дослідження. Вітчизняні науковці визначають методологію як систему знань про принципи і прийоми,

операції і форми побудови і сприйняття наукового знання, теорію методів дослідження, створення концепцій, як систему знань про теорію науки або систему методів дослідження. Методика, у свою чергу, – це сукупність прийомів дослідження, включаючи техніку і різноманітні операції з фактичним матеріалом [81, с. 56].

До основних принципів методології наукового дослідження відносять такі: деідеологізації та свободи наукових досліджень, усебічності, системності, діалектичності, історизму, детермінізму, герменевтики, феноменології, формальної логіки, об'єктивності, універсальності тощо. Саме на цих принципах заснована система методів наукового дослідження.

Сіденко В.М. зазначає, що генетично метод походить від практичної діяльності людини й має узгоджуватись з властивостями і законами дійсності. Розвиток і диференціація методів мислення під час розвитку пізнання призвели до вчення про метод – методологію. Поняття про метод пов'язане з розділом філософії, що вивчає взаємини суб'єкта й об'єкта в процесі пізнавальної діяльності, відносини пізнання дійсності, можливості пізнання світу людиною, критерії істинності та вірогідності знання, тобто теорією пізнання (гносеологією) [82, с. 15–23].

Для пізнання конституційних засад взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вирішення проблем щодо безпосередньої науково-теоретичної і практично-прикладної діяльності з реалізації такої взаємодії, ключовим питанням є методологія державно-правових досліджень.

Наука конституційного права на кожному історичному етапі свого генезису виробляла власні підходи до поняття «методологія», які зумовлювалися розвитком соціально-економічних відносин, науки та її методології в цілому та конституційного права як галузі [84]. Методологію науки конституційного права можна визначити як вчення про методи, принципи та правила їх застосування при здійсненні дослідження явищ конституційно-правового буття, що є предметом відповідної юридичної

науки. Сучасна юридична наука постійно здійснює пошук оптимального та універсального методологічного інструментарію пізнання правової дійсності, тому це вчення є одним із пріоритетних напрямів конституційно-правових досліджень. Вкажемо ряд важливих методологічних положень, розроблених у цій галузі юридичної науки.

Гусарев С.Д., Олійник А.Ю. та Слюсаренко О.Л. розуміють методологію як науку про методи, складне утворення, що характеризує систему різних методологічних рівнів і методів пізнання предмета [86, с. 21]. На думку Темнова Е.І., методологія – складне утворення, що включає в себе цілу систему різних підходів, методів, логічних прийомів та інших можливих засобів пізнання державно-правових явищ [87, с. 75]. Копиленко О.Л. визначає методологію теорії держави і права як складне утворення, дослідницький інструментарій всієї юридичної науки, передумови та принципи організації теоретико-пізнавальної і практично-перетворюючої діяльності [43, с. 36].

Щодо методологічних засад вивчення конституційно-правових відносин в Україні Кафарський В.І. зауважує, що методологія в конституційно-правовій науці є системою підходів, методів і способів наукового дослідження, виділяючи при цьому філософський та загальнонауковий підходи до методології дослідження організації і діяльності політичних партій в Україні [89, с. 5–25].

Кондратьєв І.М. слушно вказує на те, що методологічна концепція праворозуміння у предметно і змістово розгорнутому вигляді охоплює весь світ права, все правове поле в його істотній єдності, в усіх його визначеннях і реальних проявах [85, с. 37].

Узагальнюючи сказане вище, можна зазначити, що методологія юридичної науки є сукупністю прийомів, засобів, способів та принципів вивчення предмета дослідження; складним юридичним утворенням; системою різних методологічних рівнів ті методів пізнання та вивчення предмета дослідження; наукою про методи; інструментарієм дослідника.

При цьому у науці, системі знань загалом є два рівні – емпіричний і теоретичний [88, с. 43–44].

Усі наукові методи залежно від сфери поширення й охоплення досліджуваних явищ, їх характеру і специфіки можна поділити на: а) загальнонаукові; б) загальні; в) спеціальні (приватно-наукові). До загальнонаукових методів належать діалектичний метод, а також закони і категорії діалектики, зокрема, загальні категорії, що характеризують розвиток природи і суспільства: зміст, форму, сутність, явище, причину, наслідки; категорії, що відображають специфічні зв'язки у процесі пізнання: матерія та свідомість, емпіричне і теоретичне, абстрактне та конкретне, історичне і логічне тощо. Серед методів теорії держави і права можна виділити: а) загальнонаукові (формально-логічний, соціологічний, системний, структурно-функціональний, конкретно-історичний, статистичний тощо); б) загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, порівняння, абстрагування, аналогію, моделювання); в) приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, техніко-юридичного аналізу, конкретизації, тлумачення тощо [43, с. 50–56].

Рабінович П.М. до складу методології включає філософсько-світоглядні підходи; загальнонаукові методи, тобто такі, які використовуються в усіх або у більшості наук; групові методи, тобто такі, котрі застосовуються лише у певній групі наук; спеціальні методи, тобто такі, котрі прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки; дослідницькі методи. До першої групи належать методи: 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. До другої групи – структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури, аналіз, синтез та ін. Третя група включає, методи, що використовуються, наприклад, тільки у суспільствознавстві (скажімо, метод конкретно-соціологічного

дослідження). Спеціальні методи, прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки, наприклад, у юриспруденції – це способи тлумачення норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики. Дослідницькі методи, виділені як окрема класифікація, розподіляються умовно на емпіричні (способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про факти та явища) і теоретичні (способи пояснення, тлумачення зібраних даних, побудови понять, концепцій, прогнозів та ін.) [90, с. 149].

Аналогічної думки дотримуються Гусарев С.Д., Олійник А.Ю. та Слюсаренко О.Л., які зазначають, що «методологія теорії держави і права включає в себе три рівні: філософський, загальнонауковий, спеціально-науковий, кожен з яких включає відповідну групу методів» [86, с. 21–23].

Погорілко В.Ф. вказує, що формування сучасної наукової методології конституційного права в Україні відбувається наступним чином: по-перше, шляхом трансформації уже апробованих методів науки радянського державного права; по-друге, через запозичення наукової методології, яка не визнавалася в науці радянського державного права, але практикувалася в зарубіжній науці конституційного права; по-третє, шляхом залучення до методологічного апарату науки конституційного права методів, що використовуються в інших науках – соціології, політології, психології, статистиці, кібернетиці, теорії управління, синергетиці тощо [91, с. 184].

Отже, необхідно зазначити, що методологія – це складний багатоступеневий процес пізнання, а відтак, у цьому сенсі слід послуговуватись формулюванням «методологічні принципи науки». Адже саме наука є особливою формою людської діяльності, що склалася історично і має своїм результатом цілеспрямовано відібрані факти, гіпотези, теорії, закони й методи дослідження [92, с. 5].

Особливе значення мають методологічні принципи права, які пронизують усю правову матерію і є орієнтиром для прогресивного

спрямування законотворчості, правозастосування, подолання прогалин у праві, правовиховній роботі тощо [93].

Враховуючи традиційні та новітні погляди українських правознавців щодо методів конституційно-правових досліджень, у контексті перспектив реформування України, вивчення системи конституційного права України та її юридичних властивостей можна стверджувати, що світоглядні принципи цієї методології реалізуються через відповідні, іноді й однойменні (зокрема, принцип герменевтики реалізується через герменевтичний метод тощо), методи пізнання конституційно-правової реальності. Тобто методи постають важливими складовими компонентами механізму реалізації світоглядних методологічних принципів та забезпечують функціональну ефективність конституційно-правової методології загалом [84].

Метод дослідження проблем – це система заснованих на світоглядно-філософських принципах пізнання відповідного предмета наукових досліджень, правил, прийомів і способів, які дозволяють виявити юридичні особливості, а також змодельовати перспективи її розвитку на майбутнє. На відміну від принципів, які формують світоглядний рівень методології дослідження проблем, методи утворюють її методичне, певною мірою “технологічне” підґрунтя [84].

Для нашого дослідження філософсько-світоглядний рівень методології утворює система методів (законів і категорій), що забезпечують можливості пізнання та здобуття істинних знань щодо нинішнього теоретико-правового розуміння конституційно-правових засад взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві. Загальнонауковий рівень методології складає система методів, які використовуються у суспільствознавстві і забезпечують можливості пізнання та здобуття істинних знань щодо конституційно-правового статусу взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

Спеціальний науковий рівень методології утворює система методів, які використовуються у юриспруденції і забезпечують можливості пізнання та здобуття істинних знань щодо конституційно-правового статусу взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

Обрана нами тема дослідження («Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста Києва)»), у сучасній юридичній науці досліджується у нових методологічних умовах, побудованих на принципах об'єктивізму, відходу від догматизму. Складність формування методологічного інструментарію у процесі дослідження конституційно-правового статусу взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві, зумовлена міждисциплінарністю самої проблематики в цілому.

Методологію дослідження взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві склали сукупність методів (прийомів, способів) дослідження конституційно-правових засад відповідної взаємодії; правової природи цієї взаємодії, організації ефективного функціонування зазначених органів; визначення поняття та видів взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; характеристика організації взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних та делегованих повноважень.

Отже, проблема конституційних засад взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві, обрана нами як предмет дослідження, визначає потребу обґрунтування теоретичних та прикладних її аспектів. Ця проблема є достатньо складною, має комплексний характер і порушує низку ключових питань. Тому для вирішення цих проблем слід застосовувати міждисциплінарні, комплексні, системні методи. Важливе значення має теоретичне вивчення не лише

об'єкта дослідження, а й становлення та розвитку знань про нього. Багатогранність, складність і міждисциплінарний статус нашої наукової проблеми зумовлюють необхідність її вивчення з використанням методів, різних рівнів методології юридичних наук.

Основою роботи став загальнонауковий діалектичний метод дослідження, який дозволив визначити загальну концепцію дисертаційного дослідження, його структуру, зміст, логіку викладення матеріалу. Він зумовив використання відповідних категорій діалектики, до яких належать: форма і зміст, можливість і дійсність, простір і час, сутність і явище тощо (загальна концепція та зміст дослідження). Порівняльний метод у поєднанні з історичним та конкретно-історичним дав змогу дослідити доктринальні та нормативні джерела взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 1.1–1.2), визначити методологічні аспекти дослідження (підрозділ 1.3) та виявити притаманні даному процесу закономірності і суперечності.

Описовий, формальний та метод узагальнення дозволили проаналізувати теоретичні і практичні проблеми поняття, ознак, розвитку, принципів відповідної взаємодії (підрозділ 2.1). Застосування системного, формального та формально-юридичного методів зумовило можливість дослідити форми, методи та правові акти взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 2.2–2.3). Порівняльний та порівняльно-правовий методи використовувалися при аналізі міжнародних універсальних і регіональних норм муніципального права щодо їх імплементації в українське законодавство та реалізації під час взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 2.2–2.3).

За допомогою методу тлумачення норм законодавства України з'ясовувався та роз'яснювався зміст правових норм, що визначають конституційно-правовий статус взаємодії органів державної виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 3.1–3.2). Для розкриття структури органів та організацій, що здійснюють відповідну взаємодію, їх функціонального призначення використовувався структурно-функціональний метод (підрозділи 3.1–3.2). Використання соціологічного, прогностичного методів і методу моделювання дозволило визначити перспективи та шляхи вдосконалення взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві (підрозділи 3.1–3.2). Методи узагальнення, класифікації, типологізації, аналізу та синтезу було застосовано при опрацюванні висновків до розділів та загальних висновків.

Емпіричною основою дослідження є матеріал авторського соціологічного опитування, під час якого було проанкетовано 152 працівники районних в місті Києві державних адміністрацій. Результати опитування розкриті у підрозділі 3.2. Крім соціологічного дослідження, у дисертації використані практичні дані діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування м. Києва.

Висновки до розділу 1

Дослідивши доктринальні основи, нормативні джерела та методологію пізнання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, можна сформулювати ряд підсумкових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій.

1. Необхідно визнати, що на сучасному етапі відсутні наукові розробки, присвячені комплексному дослідженню проблеми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відсутні також відповідні дисертаційні дослідження як із загальної теорії права, так і з конституційного та муніципального права зокрема.

2. На сьогодні не існує єдиного, усталеного, узгодженого, прийнятного для більшості фахівців визначення понять «місцевий орган державної влади» та «орган місцевого самоврядування». Задля уникнення двоякого тлумачення й одноманітного застосування всіма учасниками конституційно-правових відносин відповідні поняття потребують нормативно-правового виписування.

3. Місцевий орган державної влади – це складова частина єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України, або одного громадянина України, які мають спеціальний статус, заснований на встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави на території певної адміністративно-територіальної одиниці, і наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах.

4. Орган місцевого самоврядування – організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, являє собою колектив громадян України або одного громадянина України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови – сформований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах для потреб відповідної територіальної громади (територіальних громад).

5. Конституція України та Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. характеризують м. Київ як окремий регіон нашої держави. А ч. 1 ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. проголошує, що «місто Київ відповідно до Конституції України є столицею України». Разом з тим, важливо відзначити, що на сьогодні українське законодавство не формулює

чіткої дефініції ні регіону, ні столиці держави, ані спеціального статусу м. Києва. А це, на наш погляд, має бути визначено на законодавчому рівні.

6. Делегувати власні повноваження з метою взаємодії можуть і повинні виключно органи державної влади органам місцевого самоврядування, а не навпаки. У нашому випадку має йтися про місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади та Київську міську раду і районні в місті ради (у разі їх створення) як представницькі органи територіальної громади. На нашу думку, ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. має бути приведена у відповідність до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Пропонуємо викласти ч. 2 ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. у такій редакції: «Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх створення), підзвітні і підконтрольні відповідним місцевим державним адміністраціям у частині повноважень, делегованих їм відповідними місцевими державними адміністраціями».

7. Таким чином, відповідно до ч. 7 ст. 118 Конституції України та ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., Київська міська державна адміністрація при здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України, а як виконавчий орган Київської міської ради вона є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Київською міською радою. На нашу думку, така ситуація в м. Києві суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Більше того, Рада Європи у Рекомендації 102 (2001) однозначно вказує: «F. Щодо виконавчих органів місцевих та регіональних влад, важливо, щоб всі місцеві та регіональні ради, з містами Київ та Севастополь включно, аж до внесення необхідних поправок до Конституції, мали свої власні виконавчі органи (політично підзвітні їм уряди) та адміністрації (штат працівників)».

8. Навколо питання щодо порядку призначення головою Київської міської державної адміністрації особи, обраної головою Київської міської ради, продовжують точитися постійні дискусії, як із приводу ролі Президента України у відповідній процедурі, так і з приводу обсягу повноважень та принципів діяльності особи, яка очолює обидва органи. На нашу думку, для того, щоб подібна модель працювала без перешкод, слід чітко сформулювати саме правові основи діяльності органу місцевого самоврядування (Київської міської ради) та місцевого органу виконавчої влади (Київської міської державної адміністрації). Необхідно також визначити правовий статус виконавчого органу відповідної ради в контексті чіткої регламентації внутрішньої структури та порядку його діяльності. В нашому випадку – Київської міської державної адміністрації, для того, щоб виконання нею повноважень виконкому Київської міської ради не було обмежене органом державної виконавчої влади в її ж особі.

9. Представницький орган територіальної громади – Київська міська рада, та її виконавчий орган – Київська міська державна адміністрація, спільно взаємодіють з іншими органами влади, підприємствами, представництвами. Порядок і сфери цієї взаємодії зазначений закон не встановлює, а робить відсилання до інших нормативно-правових актів Українського законодавства. Таким чином, на нашу думку, питання, пов'язані з порядком і сферами взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в м. Києві, потребують свого юридичного закріплення саме у законі України, що визначає особливості правового статусу столиці України.

10. Разом з тим, ч. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. встановлює, що «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою». Більше того, ст. 2 зазначеного закону серед основних завдань місцевих державних

адміністрацій визначає, що вони «в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують ... 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень». Подібна теза міститься і в ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., яка встановлює, що «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами». На нашу думку, ці положення суперечать ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка допускає можливість делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а не навпаки. Ми вважаємо, що сфера компетенції представницьких органів місцевого самоврядування має бути виключно прерогативою уповноважених на те територіальними громадами місцевих рад та їх голів. Винятки з цього правила мають стосуватися, у зв'язку з особливостями статусу, лише столиці України – міста-героя Києва, як його визначено у відповідному Законі України.

11. За результатами аналізу чинного українського законодавства напрошується невтішний висновок, що воно спрямоване на вирішення окремих політичних питань, а не на створення ефективної моделі здійснення управління місцевими справами, зокрема, у столиці України. До того ж, воно містить ряд неузгодженостей, а також не повною мірою відповідає основам місцевого самоврядування, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., зокрема, ст. 4 – щодо певної сфери компетенції місцевого самоврядування та ст. 8 – щодо порядку здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Щодо останнього, то на сьогодні українське законодавство стосовно органів місцевого самоврядування не передбачає спеціальних процедур нагляду. Відсутність спеціальних процедур, засилля «делегованих» повноважень, їх функціональна переплетеність з власними

повноваженнями дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування як завгодно глибоко і як завгодно довго.

12. На нашу думку, чинне українське законодавство повинно врешті-решт чітко розмежувати сфери компетенції органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації в м. Києві. Необхідно виходити з того, що справи державного значення, а саме розподілу природних ресурсів, охорони пам'яток культури і мистецтва, управління об'єктами державної власності, мають вирішувати державні органи, а управління об'єктами комунальної власності, побутові, культурні, соціально-економічні питання та питання благоустрою більш ефективно вирішуватимуться представницьким органом власне територіальної громади.

13. На окрему вимогу заслуговує питання централізації та децентралізації публічної влади в самій столиці України як міста з районним поділом. Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., хоча і створюють певні передумови для поєднання централізації і децентралізації в управлінні м. Києвом, проте не дають однозначної відповіді на питання щодо організації влади на рівні його районів, у тому числі щодо подальшої долі районних у місті рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Йдеться, насамперед, про внутрішню суперечливість та неузгодженість відповідних положень Основного Закону нашої країни, які визначають концептуальні засади організації управління районами в місті. Так, якщо Конституція України у відповідних положеннях ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади лише села, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України і відносить питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад, то в ч. 1 ст. 142 визнає територіальні громади міських районів суб'єктами права комунальної власності, а в абзаці третьому п. 8 розділу XV «Перехідні положення»

Конституція України фіксує факт існування районних у містах рад, які після набуття нею чинності повинні здійснювати свої повноваження відповідно до закону.

14. Під нормативними джерелами взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування ми розуміємо прийняті уповноваженими на те органами публічної влади нормативно-правові акти, котрі містять норми права, що регулюють суспільні відносини, які визначають зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення визначених в Конституції та законах України цілей та завдань.

15. Чинне українське законодавство у сфері місцевого самоврядування в цілому та його взаємодії з органами державної влади зокрема характеризується тим, що в його основі лежить компромісна теорія, яка вбачає, що місцеве самоврядування має як державницьке, так і громадівське начало. На його підставі створена і функціонує модель, за якої місцевий орган державної влади фактично здійснює управління місцевими справами в м. Києві, а міська рада позбавлена ефективного механізму представлення інтересів територіальної громади столиці, що жодним чином не відображає положень громадівської теорії. Саме тому питання приведення українського законодавства у відповідність до положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. має забезпечити громадянам України право на місцеве самоврядування саме як природне, що пов'язане з територіальною громадою, і таке, що не залежить від волі держави.

16. Взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес взаємного впливу структурних елементів державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності та характеризує структурну організацію соціальної системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни.

17. В основу формування як місцевого самоврядування в Україні в цілому, так і взаємодії представницьких органів територіальних громад з місцевими органами державної влади зокрема покладено конституційні принципи, що закріплюють основи правового статусу людини і громадянина в Україні.

18. Методологія дослідження взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві – це сукупність методів (прийомів, способів) дослідження конституційно-правових засад відповідної взаємодії; правової природи цієї взаємодії, організації ефективного функціонування зазначених органів; визначення поняття та видів взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; характеристика організації взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних та делегованих повноважень.

19. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві як предмет дослідження потребують обґрунтування як теоретичних, так і прикладних аспектів. Ця проблема є достатньо складною, має комплексний характер і порушує низку ключових питань державницького, управлінського і соціального характеру.

20. З метою вирішення цих проблем слід застосовувати міждисциплінарні, комплексні, системні методи пізнання, серед яких загальнонаукові (діалектичний, порівняльний, історичний, системний, структурний, функціональний, узагальнення) та спеціальні (конкретно-історичний, формально-правовий, порівняльно-правовий, спеціально-юридичний) методи тощо.

Основою роботи став загальнонауковий діалектичний метод дослідження, який дозволив визначити загальну концепцію дисертаційного дослідження, його структуру, зміст, логіку викладення матеріалу. Він зумовив використання відповідних категорій діалектики, до яких належать: форма і зміст, можливість і дійсність, простір і час, сутність і явище тощо

(загальна концепція та зміст дослідження). Порівняльний метод у поєднанні з історичним та конкретно-історичним дав змогу дослідити доктринальні та нормативні основи взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві, визначити методологічні аспекти дослідження й виявити притаманні цьому процесу закономірності і суперечності.

Описовий, формальний та метод узагальнення дозволили проаналізувати теоретичні і практичні проблеми поняття та видів відповідної взаємодії. Застосування системного, формального та формально-юридичного методів зумовило можливість дослідити форми, методи та правові акти взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві. Порівняльний та порівняльно-правовий методи використовувалися при аналізі міжнародних універсальних і регіональних норм муніципального права щодо їх імплементації в українське законодавство та реалізації у процесі взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві.

За допомогою методу тлумачення норм українського законодавства з'ясовувався та роз'яснювався зміст правових норм, що визначають оптимізацію взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві. Для розкриття структури органів та організацій, що здійснюють відповідну взаємодію, їх функціонального призначення використовувався структурно-функціональний метод. Використання соціологічного, прогностичного методів і методу моделювання дозволило визначити перспективи та шляхи вдосконалення взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві. Методи узагальнення, класифікації, типологізації, аналізу та синтезу було застосовано при опрацюванні висновків до розділів та загальних висновків.

РОЗДІЛ 2

ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ МІСТА КИЄВА): ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ

2.1 Поняття та види взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Для аналізу взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві, необхідно, у першу чергу, з'ясувати поняття такої взаємодії, її принципи та види. Оскільки столичний статус цього міста тягне за собою певні особливості організації в ньому публічного управління, увага до системи місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в українському законодавстві є постійною. Так, зокрема, Конституція України містить дві бланкетні норми, які з питань життєдіяльності м. Києва відсилають до Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року [53]: м. Київ має спеціальний статус столиці (ч. 3 ст. 133), особливості здійснення місцевого самоврядування в Києві визначаються відповідним законом (ч. 2 ст. 140) [1].

Як уже зазначалося вище, порядок організації та правові основи здійснення виконавчої влади в м. Києві визначені Конституцією України (ст. 118) [1] та Законами України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [61], «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року [53]. Проте і теоретики, і практики конституційного права погоджуються з необхідністю удосконалення в м. Києві як системи місцевих органів державної влади зокрема, так і системи органів місцевого самоврядування в цілому. На нашу думку, для забезпечення належного здійснення державної влади та реалізації місцевого самоврядування в столиці України потрібне проведення дослідження саме особливостей

взаємодії зазначених органів при виконанні покладених на них функцій та завдань з метою вирішення питань про оптимізацію їх діяльності.

Для з'ясування змісту поняття взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади необхідно проаналізувати співвідношення державного управління на місцях та тієї влади, що здійснюється в процесі місцевого самоврядування. Безперечно, погляд на цю проблему відрізняється залежно від вибору базової концепції місцевого самоврядування.

За основу «державницької теорії» прийнято брати визначення місцевого самоврядування, яке надав Георг Еллінек, – «державне управління через посередництво осіб, що не є професійними державними посадовими особами, яке, на противагу державно-бюрократичному, є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб» [94, с. 471]. Науковці, що є прихильниками цієї концепції, зокрема, Корнієнко М.І., Борденюк В.І. та ін., розглядають місцеве самоврядування виключно як складову державного управління, як свідчення децентралізації державної влади [95, с. 71; 96, с. 90–93.]. Повноваження органів місцевого самоврядування, якими вони наділені територіальною громадою, ці вчені вважають похідними від держави. Вони виділяють ряд ознак, які поєднують владу місцевого самоврядування з державною, та посилаються на роботи зарубіжних авторів, які вважають ступінь самостійності місцевих органів влади недостатнім [97; 98; 99; 100; 101].

Так, зокрема, Борденюк В.І. обґрунтовує цю ідею наступним чином. Він стверджує, що характерною особливістю влади, яка здійснюється в процесі самоврядування, є те, що її джерелом є відповідний колектив людей, який здійснює її безпосередньо або через відповідні органи, а це означає, що за умов місцевого самоврядування джерело владного управлінського впливу має знаходитися всередині територіальної громади як соціальної системи, а не поза її межами. За змістом ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні визнано

народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У такий спосіб Конституція України як акт установчої влади народу встановила, що органи місцевого самоврядування мають здійснювати єдину владу, джерелом якої є весь народ, а не окремі територіальні громади [74, с. 41].

Ми вважаємо такий погляд на природу місцевого самоврядування хибним, оскільки тут ідеться не про повноту влади народу або його частин – територіальної громади або громад, а про можливість громадян, які проживають в межах певної територіальної одиниці, організовувати своє життя самостійно. Ідеться не про управління всіма сферами суспільного життя, що має бути прерогативою держави, а про задоволення базових потреб та інтересів, управління господарством. А саме: розпорядження землею та об'єктами господарювання, що на ній розташовані, збереження культурної спадщини саме цієї території, що належить населеному пункту, охорона та догляд за рослинним і тваринним світом, створення та забезпечення дошкільних і шкільних навчально-виховних закладів та інших об'єктів соціальної сфери, будівництво та ремонт шляхопроводів, організація транспортного сполучення в межах населеного пункту, контроль за використанням земель і будівництвом тощо.

У свою чергу, «громадівська теорія» в основі своїй має ідею природного права територіальної громади на місцеве самоврядування. Територіальна громада, на думку її прихильників, зокрема, Делі Ю.В., Погорілка В.Ф. та ін. [102], є незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природнім шляхом. А отже, влада органів місцевого самоврядування є автономною від державної влади і належить виключно територіальній громаді.

На нашу думку, територіальна громада не може бути виокремленою органічною корпорацією, ніяк не пов'язаною з державою, оскільки, по-перше, це громада жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, на які поділена саме держава. Цей поділ затверджується відповідними

вищими органами державної влади. У нашому випадку українським парламентом, саме для того, щоб здійснювати ефективне управління всією державою, та забезпечити збереження та розвиток господарства кожної території та держави в цілому. А, по-друге, джерелом державної влади є народ, а джерелом влади місцевого самоврядування є та частина народу, яка проживає на відповідній території. Тому влада органів місцевого самоврядування не є повністю автономною від державної, але являє собою особливий вид цієї влади.

Трапляються серед науковців і думки про те, що відповідні положення Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., присвячені питанням місцевого управління, відображають зміст одразу обох концепцій, на підставі яких виникає і діє так звана «змішана теорія» місцевого самоврядування [103, с. 95]. На нашу думку, це є суперечливим та недостатньо аргументованим твердженням.

Більшість сучасних вітчизняних авторів (Авер'янов В.Б., Коваленко А.А., Кравченко В.В., Орзіх М.Ф., Пітцик М.В., Серьогін В.О., Телешун С.О., Шаповал В.М., Ярмиш О.Н. та ін.) обстоюють саме ідеї «теорії муніципального дуалізму». Вони визнають владу місцевого самоврядування частиною системи публічного управління, а органи місцевого самоврядування – частиною системи органів публічної влади, на які можуть покладатися деякі державні функції [104, с. 9; 105, с. 59; 106, с. 178; 107, с. 29; 108, с. 42; 109, с. 54–56].

Більше того, в результаті аналізу нормативно-правового регулювання питань місцевого самоврядування в Україні ми знаходимо підтвердження реалізації в ньому саме «теорії муніципального дуалізму». Так, ст. 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Поряд з цим, відповідно до ст. 7 Основного Закону країни, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, але при цьому, на підставі ч. 2 ст. 19 Конституції України, встановлено єдиний як для органів

державної влади, так і для органів місцевого самоврядування принцип, що лежить в основі їх діяльності – обов’язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Більше того, норми Конституції України, так само як і Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., містять положення щодо можливості делегування повноважень місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що принципи взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням в Україні можна поділити на загальні, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на відносини між зазначеними суб’єктами.

У свою чергу, загальні принципи поділяються на ті, що становлять засади конституційного ладу, і ті, що є похідними від них. До першої групи загальних принципів належать принципи народного та державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, демократизму, унітаризму, визнання й гарантованості місцевого самоврядування, правової та соціальної держави, законності та гласності. До другої групи загальних принципів належать принципи професіоналізму (компетентності), економічності, ефективності, самостійності, рівного доступу громадян до державної і муніципальної служби, поєднання виборності і призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо.

До спеціальних принципів належать принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії); взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення; доцільності й ефективності взаємодії; паритетності взаємовідносин; можливості взаємного делегування повноважень; взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень; наукової

організації взаємодії; багатоманітності форм і методів взаємодії; самостійної відповідальності; судового розгляду виникаючих спорів та ін. В цілому, принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування складають систему; вони діалектично пов'язані між собою і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі [52, с. 8]. З наведеною систематизацією не можна не погодитися, оскільки можливість реалізації взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади забезпечується лише в ході комплексного застосування всіх наведених принципів. Наведена система принципів, на наш погляд, є основою взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в нашій країні.

Варто відзначити, що Торохтій Ю.З. у своєму дисертаційному дослідженні також виділяє таке поняття як основи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування [52, с. 9]. Під місцевим самоврядуванням автор має на увазі саме органи місцевого самоврядування, оскільки між правами територіальної громади та місцевими органами державної влади взаємодії бути не може апріорі.

Автор зазначає, що основами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є конституційна, територіальна, організаційно-технологічна та функціональна спільність об'єкта управлінської діяльності [52, с. 9]. Вважаємо за необхідне, спираючись на наведену вище систематизацію, розглянути основи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на прикладі столиці України м. Києва.

Що стосується взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України, її конституційну основу складають норми Конституції України та законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [1; 49; 61; 53].

Так, ст. 118 Конституції України визначає, що виконавчу владу в м. Києві здійснюють місцеві державні адміністрації, особливості здійснення виконавчої влади в столиці України визначаються окремим законом. А п. 6 ст. 119 Основного Закону країни встановлює, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. У свою чергу, ч. 2 ст. 142 Конституції України визначає, що держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів [1]. А отже, має здійснюватися взаємодія у фінансовій сфері між відповідними державними органами та органами місцевого самоврядування. Зміст останнього з наведених положень Основного Закону країни деталізується у ч. 1 ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., яким визначено, що «держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України» [49].

Виходячи зі змісту викладеної вище статті, впливає, що держава зобов'язана виконувати ряд дій щодо підтримки місцевого самоврядування, гарантує його органам доходну базу і здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком. З одного боку, ця норма є засобом фінансової гарантії місцевого самоврядування й покликана унеможливити зловживання його посадовцями своїми повноваженнями щодо розпорядження коштами місцевого бюджету. З іншого боку, простежується закріплення на законодавчому рівні контролю

держави над органами місцевого самоврядування у фінансовій сфері, що, безперечно, є його певним обмеженням. Отже, взаємодія органів місцевого самоврядування із державою в фінансовій сфері виражається як у фінансовому забезпеченні державою органів місцевого самоврядування, так і в контролі за тим, як ці органи його використовують.

В цьому ж аспекті ч. 3 ст. 143 Конституції України визначено, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть законом надаватися органам місцевого самоврядування, здійснення яких у такому разі відбувається за рахунок коштів державного бюджету та з передачею органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності [1]. Це положення знаходить своє продовження у ст.ст. 16, 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Так, ч. 2 ст. 16 зазначеного закону встановлює, що «органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади», а ст. 67 цього ж закону говорить, що «держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою» [49]. Таким чином, ми в черговий раз бачимо подвійність призначення відповідних органів: з одного боку, вони

виступають як складова державних органів управління, а з іншого, – за своїм статусом покликані представляти інтереси територіальної громади. На наш погляд, на практиці це призводить до пріоритету вирішення державних завдань, що не є основною функцією органів місцевого самоврядування, за рахунок нехтування питаннями місцевого значення, задля вирішення яких вони і створюються.

Згадувана вже неодноразово ст. 118 Конституції України [1] містить два положення, які вказують на основи взаємодії місцевих державних адміністрацій із радами. Так, 1) місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, 2) обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Як бачимо, ідеться про конституційну основу взаємодії саме районних та обласних рад із відповідними державними адміністраціями.

У свою чергу, у ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р встановлено принцип, що також закладає основи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а саме принцип поєднання державних і місцевих інтересів [61], який дублюється і як принцип місцевого самоврядування у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49].

На наш погляд, сутність цього принципу полягає в тому, що діяльність органів державної влади, спрямована на реалізацію функцій держави та діяльність органів місцевого самоврядування, направлена на управління місцевими справами, тобто задоволення інтересів територіальної громади, має здійснюватися паралельно й одночасно шляхом співпраці та взаємодії. В цьому випадку інтереси всього народу, який представляє держава, та інтереси кожної окремої територіальної громади будуть задоволені.

Таким чином, ми бачимо, що розглянуті вище положення Конституції України, які містять норми про делегування місцевим державним адміністраціям повноважень тільки обласними або районними радами, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., який визначає, що делегування повноважень місцевим державним адміністраціям здійснюється за рішенням обласної, районної ради та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., який встановлює правило, що місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм обласною або районною радами, не суперечать одна одній. З цього випливає, що делегування повноважень можливе виключно обласними та районними радами відповідним обласним та районним державним адміністраціям.

Разом з тим, важливо зауважити, що хоча у п. 6 ст. 118 Конституції України міститься норма про делегування місцевим державним адміністраціям повноважень тільки відповідними районними чи обласними радами [1], ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., встановлено, що «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами» [61]. У свою чергу, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року також визначає, що «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [49]. Ми вважаємо, що нечіткий зміст цих норм дозволяє їх розширене тлумачення, на підставі якого в коло суб'єктів делегування можуть (а на практиці так і відбувається) бути віднесені не лише згадувані в нормі Конституції України районні та обласні, а й сільські, селищні, міські ради, у т. ч. м. Києва.

Наше припущення знаходить своє підтвердження в ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., що

визначає, з якими саме суб'єктами місцевого самоврядування взаємодіють місцеві державні адміністрації, в яких сферах, і в яких формах [61]. Так, виходячи зі змісту зазначеної вище норми, до суб'єктів взаємодії належать сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи цих рад, сільські, селищні, міські голови. Сферами, де відбувається така взаємодія, є економічна, соціальна, культурна, матеріально-фінансова. Формами такої взаємодії виступають: а) участь представників органів місцевого самоврядування та територіальної громади у розгляді місцевими державними адміністраціями питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування; б) присутність керівництва та представників місцевих державних адміністрацій на засіданнях органів місцевого самоврядування з правом виступу; в) укладення договорів для здійснення спільних програм; г) створення спільних органів та організацій.

Вважаємо, що положення ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. повною мірою розповсюджується на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування м. Києва. Стосовно взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади саме у м. Києві, то ст. 4 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. встановлює, що вони разом в межах визначених законом повноважень забезпечують виконання містом передбачених цим законом функцій. Також цим законом вноситься певна ясність щодо делегування повноважень рад місцевим державним адміністраціям. А саме ч. 2 ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. встановлює, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідною радою [53]. Таким чином, на нашу думку, норма Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. розширює зміст положень Конституції України і встановлює можливість делегування повноважень

міською та районними у м. Києві радами (у разі їх створення) відповідно міській та районним державним адміністраціям.

На нашу думку, для усунення зазначеної невідповідності необхідно є зміна ч. 6 ст. 118 Конституції України, яку варто викласти в такій редакції: «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідно Київською міською та районними у м. Києві радами, районними чи обласними радами».

Більше того, необхідно зазначити, що ст. 10 та ст. 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. в певній мірі суперечать одна одній, оскільки перша – встановлює, що Київська міська рада та районні у м. Києві ради (у разі їх утворення) утворюють власні виконавчі органи, які їм підзвітні та підконтрольні, а друга – визначає те, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, що становить особливість здійснення виконавчої влади в місті Києві [53]. На нашу думку, ст. 10 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53] має бути виключена, а ч. 1 ст. 10-1 має бути викладена в такій редакції: «виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, а виконавчими органами районних в м. Києві рад є районні в м. Києві державні адміністрації, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що становить особливість здійснення виконавчої влади в місті Києві».

Ми вважаємо, що наведена вище дефініція юридично закріплюватиме існуючий на сьогодні в м. Києві порядок управління. Існування та діяльність Київської міської державної адміністрації та районних в м. Києві державних адміністрацій, які є виконавчими органами Київської міської ради та районних в м. Києві рад (у разі їх створення), виправдані з точки зору виконання м. Києвом столичних функцій. Це дає можливість реалізовувати рішення рад на більш високому професійному рівні державними службовцями, які обіймають посади на конкурсній основі у

відповідних місцевих державних адміністраціях. Практика існування саме такої схеми управління столичним містом України довела свою ефективність.

Крім того, ст. 25 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. встановлює принципи взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади м. Києва і Київської області. Визначається, що засадами їх взаємовідносин є договірний та компенсаційний характер, а витрати бюджету Київської області, пов'язані зі сприянням у здійсненні м. Києвом столичних функцій, компенсуються з Державного бюджету України, за рахунок коштів, виділених з Державного бюджету України м. Києву на виконання цих функцій [53]. Отже, взаємодіяти органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади м. Києва з відповідними органами Київської області можуть шляхом укладення договорів, щодо спільного провадження певної діяльності на добровільних, взаємовигідних та правових умовах, в межах власних повноважень, визначених українським законодавством.

Для нас істотним є те, що в рамках розглянутих взаємовідносин українське законодавство визначає додаткові повноваження, здійснення яких покладено на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади м. Києва для спільного виконання. До них належать: забезпечення виділення земельних ділянок, будинків, споруд і нежилых приміщень київським обласним органам виконавчої влади і місцевого самоврядування Київської області, місцем знаходження яких в установленому порядку визначено м. Київ, а також підприємствам, установам і службам, що забезпечують їх функціонування; забезпечення участі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування області в розробленні та реалізації спільних проектів, цільових програм розвитку, заходів з охорони довкілля, планів використання трудових ресурсів, будівництва автомобільних шляхів, систем зв'язку, об'єктів інженерно-комунального призначення тощо.

Що стосується територіальної основи взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної виконавчої влади в столиці України, то нею є територія м. Києва та його районів. Внаслідок проведеної у 2001 році в м. Києві адміністративної реформи були утворені 10 районів замість 14, сім на правому березі Дніпра і три на лівому [110]. Усталилася думка, що організаційно-технологічна основа взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади полягає в децентралізації та деконцентрації публічного управління [52].

З 2001 до 2010 року у м. Києві, крім Київської міської ради та її виконавчого органу – Київської міської державної адміністрації, діяли десять районних у м. Києві рад та їх виконавчі органи – районні у м. Києві державні адміністрації. Подальше реформування призвело до того, що рішенням Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 [111] припинено діяльність з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій. Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) «Про організаційно-правові заходи, пов'язані з виконанням рішення Київської міської ради від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 30 вересня 2010 р. №787 [112] з 31 жовтня 2010 року було утворено районні в м. Києві державні адміністрації, які не визначені правонаступниками ліквідованих, та є юридично та фактично новими органами, які було наділено повноваженнями відповідно до чинного законодавства. Що було підтверджено розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) «Про реалізацію районними в м. Києві державними адміністраціями окремих повноважень» від 31 січня 2011 р. №121 [113].

Отже, на наш погляд, в м. Києві відбулася централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у

Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Зокрема, у ст. 5 зазначеної Хартії встановлено, що зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, а стають можливими шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [59]. У м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста.

Крім того, у рішенні Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 єдиною тезою, яка свідчить про підстави прийняття саме рішення про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій зазначено «з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві» [111]. А отже, жодного обґрунтування доцільності проведення зазначених реформ чи з'ясування думки територіальної громади при прийнятті зазначеного рішення Київською міською радою здійснено не було. Більше того, ця подія обмежила передбачене ст. 140 Конституції України [1] право територіальної громади – мешканців м. Києва – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Єдиним позитивним моментом в цій події стало те, що в подальшому відбулася певна деконцентрація державної влади шляхом створення в м. Києві районних державних адміністрацій та наділення їх повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності районів міста.

Функціональна основа взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в м. Києві полягає в тому, що ці органи здійснюють однорідну за змістом діяльність, на одній території, в одних і тих же самих сферах суспільного життя. Цей висновок впливає з того, що Київська міська державна адміністрація, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [61], є місцевим органом виконавчої влади і здійснює свої повноваження на території

відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у таких галузях

- 1) соціально-економічного розвитку; 2) бюджету та фінансів; 3) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 4) містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; 5) використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; 6) науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; 7) соціального забезпечення та соціального захисту населення; 8) зайнятості населення, праці та заробітної плати; 9) забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; 10) міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; 11) оборонної роботи.

У ст. ст. 27–39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49] здійснено розподіл повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад за такими сферами:

- 1) соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- 2) бюджету, фінансів і цін;
- 3) управління комунальною власністю;
- 4) житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- 5) будівництва;
- 6) освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- 7) регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- 8) соціального захисту населення;
- 9) зовнішньоекономічної діяльності;
- 10) оборонної роботи;
- 11) щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- 12) щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 13) надання безоплатної первинної правової допомоги;
- 14) відзначення державними нагородами України.

Якщо провести порівняльний аналіз двох наведених вище законів, то можна побачити, що Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. визначає 11 галузей (сфер), у яких здійснюють свої

повноваження місцеві органи виконавчої влади, тобто місцеві державні адміністрації. У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. формулює 14 галузей (сфер), у яких здійснюють свої повноваження виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. Фактично повністю збігаються 7 із них.

Із порівняльного аналізу галузей, у яких здійснюють повноваження виконавчі комітети місцевих рад та місцеві державні адміністрації, випливає, що держава залишає за собою виключно сфери управління: 1) приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 2) використання та охорони земель; 3) материнства дитинства, сім'ї та молоді; 4) соціального забезпечення населення; 5) зайнятості населення, праці та заробітної плати; 6) міжнародних відносин. Тобто зазначені галузі суспільного життя державою визначені як такі, які мають загальнодержавне значення, і політика в цих сферах визначається на загальнодержавному рівні, а не на місцевому.

У свою чергу, серед галузей, за якими закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, є такі: 1) культурного розвитку, планування та обліку; 2) цін; 3) громадського харчування; 4) регулювання земельних відносин; 5) зовнішньоекономічної діяльності; 6) щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; 7) надання безоплатної первинної правової допомоги; 8) щодо відзначення державними нагородами України. Таким чином, у зазначених галузях місцеві державні адміністрації не мають повноважень, а отже, і впливати на ситуацію на певній території у даних сферах суспільного життя не можуть.

Оскільки значна кількість сфер повноважень місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад збігаються, необхідним є нормативно-правове забезпечення їх взаємодії при виконанні своїх повноважень, з чіткою регламентацією відповідної діяльності.

Для характеристики функціональної основи взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суттєвим є поняття муніципальної влади як самостійного виду публічної влади. Як уже зазначалося раніше, одностайної думки в цьому питанні досі не існує. Ми ж підтримуємо погляди тих науковців, які вважають, що система органів місцевого самоврядування є інституційним механізмом реалізації влади територіальної громади, яка визначена первинним суб'єктом місцевого самоврядування, що є, на думку Орзіха М.Ф., «нормативно-правовою моделлю самоорганізації населення з відповідними організаційними структурами, здатними виражати, реалізовувати і захищати територіальний інтерес у якості права і законного інтересу місцевого самоврядування» [114, с. 93]. Вважаємо за необхідне закріпити поняття муніципальної влади у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., визначивши її як владу територіальної громади, реалізовувати і захищати місцеве самоврядування та територіальний інтерес, яка здійснюється через органи місцевого самоврядування.

Функціональна основа взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади полягає ще й у тому, що для двох форм публічної влади – державної та муніципальної, притаманні спільні ознаки. Так, зокрема, Ярмиш О.Н. і Серьогін В.О. до таких ознак відносять: 1) спрямованість на виконання спільних завдань і функцій; 2) інституційний характер; 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює владу від населення; 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); 8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати

загальнообов'язкові податки і збори з населення; 13) самостійне формування бюджету [108, с. 42].

Що стосується функціональної основи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в м. Києві, то, крім зазначених загальних ознак, вона обумовлена своїми особливостями, оскільки місцеві державні адміністрації, що діють в столиці України, відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., є виконавчими органами відповідних рад і мають одночасно здійснювати виконавчу владу на відповідній території та повноваження виконавчих комітетів рад як представницьких органів місцевого самоврядування.

Існує думка, що реалізація інтересів територіальної громади м. Києва під впливом і за безпосередньою участю органів територіальної громади фактично унеможлиблюється через те, що їх виконавчими органами у столиці України є відповідні державні адміністрації [115, с. 17]. Зі змісту ст.ст. 14, 16 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року [53] випливає особливість здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в столиці України, а саме зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій як у сфері виконавчої влади, так і місцевого самоврядування. Безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень.

Згідно з ч. 7 ст. 118 Конституції України та ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [1, 49], Київська міська державна адміністрація при здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України, а як виконавчий орган Київської міської ради Київська міська державна адміністрація є підконтрольною, підзвітною і відповідальною

перед Київською міською радою. Тобто це означає, що Київська міська державна адміністрація, діючи відповідно до ч. 2 ст. 119 Конституції України [1], реалізує повноваження, покладені на неї законом, і поряд зі здійсненням виконавчої влади в м. Києві здійснює повноваження виконавчого органу Київської міської ради. Саме по собі поєднання в одному органі функцій виконавчого органу місцевої ради та місцевого виконавчого органу держави, на нашу думку, навпаки, забезпечує здійснення відповідних функцій професіоналами та обізнаність працівників у справах як державного, так і місцевого значення.

Наступною основою взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в м. Києві є спільність об'єкта управління, оскільки ми вже з'ясували, що обидві інституційні системи органів наділені повноваженнями в одних і тих самих сферах суспільного життя і їх реалізація стосується всіх суб'єктів права на території міста та/або району в місті.

Виходячи з того, що взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес взаємного впливу структурних елементів державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності та характеризує структурну організацію соціальної системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни, можна визначити такі ознаки цього поняття: 1) відбувається між структурними елементами державного апарату та місцевого самоврядування; 2) виражається у взаємному впливі суб'єктів взаємодії; 3) здійснюється у певних формах; 4) відбувається в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Що стосується окреслення форм взаємодії органів публічної влади в м. Києві, то йдеться про взаємодію між, у першу чергу, Київською міською радою – органом місцевого самоврядування, районними в м. Києві радами (у разі їх створення), Київською міською державною адміністрацією – виконавчим органом міської ради, та місцевою державною адміністрацією,

районними в м. Києві державними адміністраціями, а потім вже – між цими органами та іншими органами державної влади.

У м. Києві гострою залишається проблема внутрішньої децентралізації публічної влади. Райони у місті, відповідно до ст. 133 Конституції України [1], визнаються складовими елементами системи адміністративно-територіального устрою держави, що за умов демократичного політичного режиму об'єктивно має супроводжуватися створенням на рівні районів відповідних органів самоврядування, наділених певними повноваженнями та необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами з метою вирішення питань, що впливають із колективних потреб та запитів жителів цих районів [74, с. 154].

Характерною рисою місцевого самоврядування в містах з районним поділом, а отже, і у столиці України, є наявність особливих системних взаємозв'язків між міськими та районними в містах радами, відмінних від взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування, які функціонують на інших рівнях територіальної організації держави. Специфіка таких взаємозв'язків зумовлена потребами забезпечення ефективного управління містом як єдиним цілісним організмом [74, с. 154].

Питання, чи повинні в м. Києві створюватися лише відповідні місцеві державні адміністрації, які одночасно здійснювали б функції виконавчої влади та виконавчих органів відповідних рад, чи лише відповідні ради та їх виконавчі органи, чи в них можливе паралельне функціонування як органів виконавчої влади, так і виконавчих органів відповідних рад, залишається однією із ключових проблем, вирішення якої безпосередньо стосується визначення особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в м. Києві [116]. На нашу думку, найефективнішим інституційним механізмом для здійснення публічної влади в столиці є той, що включає міську раду, міську державну адміністрацію, яка паралельно виконує функції виконавчого органу ради, міського голову, районні в місті ради, районні в місті державні адміністрації, які паралельно виконують

функції виконавчих органів рад, де міського голову обирає територіальна громада, а голів районних рад, обрані громадою депутати відповідних райрад.

У зв'язку з цим, пропонуємо ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. викласти у такій редакції: «Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради; виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення (ч. 1). Питання ліквідації, реорганізації, утворення районних у місті Києві рад можуть вирішуватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму (ч. 2)».

Таким чином, види взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві можна класифікувати за рядом критеріїв.

За територією:

– взаємодія першого рівня – між Київською міською радою, Київським міським головою та Київською міською державною адміністрацією;

– взаємодія другого рівня – між Київською міською радою, Київським міським головою, Київською міською державною адміністрацією, районними в місті радами (у разі створення) та районними державними адміністраціями.

За сферами управління, взаємодія здійснюється в галузі: 1) соціально-економічного розвитку; 2) бюджету, фінансів; 3) управління майном та комунальною власністю; 4) житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту і зв'язку; 5) будівництва; 6) освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; 7) регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища; 8) соціального захисту населення; 9) зовнішньоекономічної

діяльності; 10) оборонної роботи; 11) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

За джерелом виникнення: 1) взаємодія при здійсненні власних повноважень; 2) взаємодія при здійсненні делегованих повноважень.

Отже, ми вважаємо, що місцеве самоврядування слід розглядати як можливість громадян, які проживають в межах певної територіальної одиниці, організовувати своє життя самостійно з метою задоволення базових потреб та інтересів, управління господарством.

Територіальна громада не може бути виокремленою органічною корпорацією, ніяк не пов'язаною з державою, оскільки, по-перше, це громада жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, на які поділена саме держава. По-друге, джерелом державної влади є народ, а джерелом влади місцевого самоврядування є та частина народу, яка проживає на відповідній території.

Влада органів місцевого самоврядування не є повністю автономною від державної, але являє собою особливий вид цієї влади. Це яскраво простежується на прикладі закріплення на законодавчому рівні контролю держави над органами місцевого самоврядування в фінансовій сфері, що, безперечно, є його певним обмеженням.

Місцеві державні адміністрації містять подвійність у своєму призначенні: з одного боку, вони виступають як складова державних органів управління, а з іншого, – за своїм статусом покликані представляти інтереси територіальної громади. На наш погляд, на практиці це призводить до пріоритету вирішення державних завдань, що не є основною функцією органів місцевого самоврядування, за рахунок нехтування питаннями місцевого значення, для вирішення яких вони і утворюються.

Ми вважаємо, що в основу взаємодії покладено принцип, за яким діяльність органів державної влади, котра спрямована на реалізацію функцій держави та діяльність органів місцевого самоврядування, направлена на управління місцевими справами, тобто задоволення інтересів

територіальної громади має здійснюватися паралельно та одночасно шляхом співпраці.

Для правового удосконалення такої взаємодії необхідно внести відповідні зміни до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [117, с. 177], які мають стосуватися визначення муніципального права, структури місцевого самоврядування в столиці України, чіткого розподілу повноважень та регламентації діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування саме у сферах їх спільної відповідальності.

2.2 Взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних повноважень

Теоретичні основи місцевого управління вперше були розроблені вченими та політиками, які пов'язували його природу та роль з ідеями виборності місцевих влад і самоуправління общин. Принцип виборності місцевих влад, який відповідав ідеї представницького правління, висунуто на протигагу федеральному абсолютизму. Концепція самостійності виборних муніципальних органів, їх залежність від центру в керівництві справами міських общин відображала функції місцевого управління і, відповідно, їх визнання предметом самоуправління містом, що знаходилися поза сферою державних інтересів.

Сьогодні, коли колективна думка про місцеве самоврядування майже сформувалася та знайшла втілення у Всесвітній декларації про місцеве самоврядування і Європейській хартії місцевого самоврядування, його сутність зводиться до гарантованого державою права територіальних спільнот громадян (комун, общин, муніципалітетів, територіальних колективів, громад – у різних країнах вони називаються по-різному) та тих

органів, яких вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність, питання місцевого значення, діючи в межах законодавчого поля відповідної держави [118, с. 97].

Що ж стосується забезпечення українською державою реалізації права мешканців столиці України на місцеве самоврядування, то основне коло проблем, на наш погляд, лежить, по-перше, у площині відсутності чіткої визначеності сфер повноважень, що має здійснювати Київська міська рада як представницький орган територіальної громади та Київська міська державна адміністрація як її виконавчий орган. По-друге – в чіткому закріпленні повноважень, що здійснює Київська міська державна адміністрація як виконавчий орган Київської міської ради, з одного боку, та як місцевий орган виконавчої влади, з іншого. А, по-третє, на сьогодні в українському законодавстві відсутнє чітке визначення форм і методів співпраці та взаємодії представницького органу територіальної громади м. Києва з державним органом, що одночасно є і виконавчим органом місцевої влади, як у сфері власних повноважень, так і у сфері делегованих.

Ми вважаємо, що для виокремлення питань, які мають вирішуватися територіальними громадами на місцях самостійно, за рахунок місцевого бюджету, та убезпечення від втручання органів державної влади у ці справи має бути прийнято на загальнодержавному рівні політичне рішення, котре повинно стосуватися, у першу чергу, створення належних матеріальних та фінансових умов вирішення соціально-побутових питань на локальному рівні. А в другу чергу, звільнення органів державної влади, у тому числі місцевого рівня, від невластивих їм повноважень, що набагато ефективніше вирішуватимуться територіальними громадами та їх представницькими органами.

На нашу думку, однією із заporук побудови правової держави, у якій гарантовано конституційне право громадян на здійснення влади в своїй державі, забезпечено реалізацію принципів демократії, у тому числі права на місцеве самоврядування, є децентралізація публічної влади. В Україні

вже не перший рік здійснюються відповідні реформи, але й досі вони потребують, у тому числі, й доктринального забезпечення. При цьому треба врахувати, що питання розмежування повноважень суб'єктів публічної влади на територіальному рівні є складовою конституційно-правового статусу місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і є суттєвим аспектом при здійсненні аналізу взаємодії між ними.

Отже, глава 1 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. називається «Повноваження сільських, селищних, міських рад» [49]. Самі ж статті цієї глави визначають компетенцію сільських, селищних, міських рад. З точки зору правозастосування такий нюанс не є принциповим. Але це лише на перший погляд.

Звернімося до світової практики. Так, підпункт h) пункту 1 ст. 2 Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів від 23 серпня 1978 р. встановлює, що «повноваження» означають стосовно повідомлення про правонаступництво або до будь-яких інших повідомлень, передбачених цією Конвенцією, документ, що наданий компетентним органом держави і за допомогою якого одна чи декілька осіб призначаються представниками цієї держави з метою передачі цього повідомлення про правонаступництво або, залежно від випадку, цього повідомлення [119; с. 391].

У свою чергу, підпункт с пункту 1 ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. встановлює, що «повноваження» означають документ, який надходить від компетентного органу держави і за допомогою якого одна чи кілька осіб призначаються репрезентувати цю державу з метою ведення переговорів, прийняття тексту договору або встановлення його автентичності, вираження згоди цієї держави на обов'язковість для неї договору або з метою вчинення будь-якого іншого акта, що стосується договору [119, с. 391].

Як бачимо, у міжнародно-правовій доктрині під «повноваженнями», по суті, розуміють документ, який наділяє певних осіб правом здійснювати представництво держави при встановленні, зміні чи припиненні правовідносин цієї держави з іншими суб'єктами міжнародного права.

Розглянемо, яким чином в національному праві визначають терміни «повноваження» і «компетенція». Так, розробники Концепції адміністративної реформи в Україні визначили, що повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані. Ця ж Концепція встановлює, що для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція» [119, с. 391].

У свою чергу, Тихомиров Ю.О. визначає компетенцію як нормативно-предметне вираження публічних справ і їх суб'єктів, своєрідний фокус боротьби за владу, за набуття і використання владних повноважень [120, с. 352]. Він стверджує, що компетенція є однією із форм, у яких відображається легальність діяльності всіх органів держави. Крупчан О.Д. стверджує, що компетенція – організаційно-правова категорія, яка є точним переліком повноважень, визначених відповідним органом державної влади (Президентом України, Верховною Радою України) у певному нормативно-правовому акті [121, с.59]. А Ярмиш О.Н. і Серьогін В.О. розуміють компетенцію як органічне поєднання повноважень і підвідомчості, за допомогою яких окреслюється «легальне поле діяльності» певного органу публічної влади, а також його посадових та службових осіб [122, с. 57–59].

Отже, в українській правовій доктрині зустрічається розуміння повноважень суб'єкта як обсягу наданих йому прав та обов'язків, а компетенцію розглядають як сукупність повноважень окреслених саме для того чи іншого органу, посадової особи, здійснення яких є метою їх діяльності. Так, зокрема, Головне управління державної служби України в наказі «Про довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76)» від 1 вересня 1999 р. № 65 використовує термін «компетенція» для позначення сукупності повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань. Цей же наказ визначає повноваження – як офіційно надане кому-небудь право якої-небудь діяльності, ведення справ [123].

Ми вважаємо, що поняття «компетенція» є ширшим за поняття «повноваження», оскільки включає предмет відання, обсяг повноважень відповідного органу та територію, на яку вони розповсюджуються.

Виходячи з викладеного вище, ми вважаємо, що під власними повноваженнями органів місцевого самоврядування потрібно розуміти закріплені за ними права і обов'язки щодо здійснення діяльності та ведення справ. А під власними повноваженнями місцевих органів державної влади – права і обов'язки, визначені у відповідних нормативно-правових актах, для можливості здійснення ними відповідних функцій держави.

Враховуючи викладене вище, маємо зазначити, що ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49] визначила обсяг повноважень сільських, селищних, міських рад. Передбачено 58 питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад. Серед них до державно-владних, тобто тих, що визначають сферу управління саме органів місцевого самоврядування, у тому числі Київської міської ради, можна віднести наступні: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових

програм з інших питань місцевого самоврядування; 2) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту про його виконання; 3) встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; 4) створення цільових фондів, та ряд питань, конкретизованих, пов'язаних із бюджетною та фінансовою функціями органів місцевого самоврядування; 5) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, та інших, пов'язаних із приватизацією та управлінням комунальним майном питань зі створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання комунальних підприємств; 6) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; 7) вирішення питань регулювання земельних відносин та інших, пов'язаних із цим, вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, надання відповідно до законодавства згоди на розміщення нових об'єктів, у тому числі для розміщення відходів тощо. Також виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених зазначеним та іншими законами, встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Окремо слід відзначити повноваження сільських, селищних, міських рад, у тому числі Київської міської ради, щодо: 1) створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної

первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних та юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 2) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; 3) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; 4) прийняття рішень щодо виконання положень ст.ст. 7, 11, 12, 20, 24 Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р.; 5) створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби. Ці повноваження за своєю правовою природою є саме обов'язками, які на органи місцевого самоврядування покладені державою, в особі її вищих органів. І можуть навіть вважатися нею делегованим, оскільки ці питання вирішуються в рамках загальнодержавної політики, виконання обов'язку держави щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

Із зазначених повноважень випливає необхідність організації взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими органами державної влади, оскільки питання бюджетної, фінансової та економічної сфери у сфері земельних відносин, містобудування та благоустрою зумовлюють виникнення, зміну та припинення правовідносин між відповідними сільськими, селищними, міськими радами та місцевими органами державної влади, які проводять державну політику у зазначених сферах суспільного життя. А в межах столиці України – м. Києві, ці питання набувають ключового для країни значення. Проте в наведеній статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49] вказівка

на конкретну форму взаємодії міститься лише в п. 40 ч. 1 ст. 26, де йдеться про те, що до компетенції сільської, селищної, міської ради входить заслуховування інформації прокурора та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. Інші компетенції визначені цим законом для сільських, селищних, міських рад, у т.ч. Київської міської ради як власні і стосуються їх внутрішньоправової і організаційної діяльності.

У цьому аспекті варто зупинитися на важливості взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві при здійсненні ними власних повноважень. Проте через обмеженість обсягу дисертаційного дослідження зупинимося коротко лише на декількох, на нашу думку, ключових органах з підтримки правопорядку, чий підрозділи діють у т.ч. й на регіональному рівні – в столиці України. Так, зокрема, «місцеві ради, їх виконавчі органи забезпечують розташовані на їх території органи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди» [124, с. 334]. У свою чергу, відповідно до чинного українського законодавства, прокурори «можуть виступати з доповідями про стан дотримання законності на відповідній території на сесіях місцевих рад, апаратних нарадах у місцевих державних адміністраціях. Прокурори узагальнюють факти порушення законності й можуть вносити подання про усунення їх причин в органи державної влади, місцеві ради та їх виконкоми. Прокурори можуть бути присутніми на засіданнях постійних комісій місцевих рад, на громадських засадах брати участь у роботі підкомісій і робочих груп у якості експертів, у роботі постійних комісій із законності й охорони громадського порядку» [122, с. 502].

Водночас місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні житлових, соціально-побутових проблем, а також забезпеченні транспортом і зв'язком» [124, с. 334]. Зі свого боку, Служба безпеки

України «сприяє забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану, а також ліквідації наслідків стихійних лих, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, взаємодіючи з органами державної влади і місцевого самоврядування для підтримки нормальної життєдіяльності підвідомчих об'єктів, адміністративно-територіальних одиниць та їх мешканців» [122, с. 497–498].

Говорячи про взаємодію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві не можна окремо не зупинитися на важливій складовій системи органів внутрішніх справ – підрозділах міліції. [125, с. 63] Так, з метою належної організації діяльності міліції місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: 1) забезпечують доступ та перебування працівників міліції на своїй території й у приміщеннях з метою запобігання та припинення злочинів, переслідування і затримання осіб, підозрюваних у їх вчиненні, гарантування громадської безпеки; 2) безперешкодно надають міліції за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочини; 3) у випадках, передбачених законом, безперешкодно забезпечують міліцію транспортними засобами та засобами зв'язку; 4) розглядають внесені міліцією подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень [124, с. 336] тощо. Відповідно до ч. 5 ст. 24 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р., «виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам міліції службові приміщення, а дільничним інспекторам міліції – приміщення для роботи, обладнані меблями і засобами зв'язку» [126].

Крім того, місцеві ради, у тому числі й м. Києва, в межах своєї компетенції здійснюють контроль за діяльністю міліції. «На сесіях місцевих рад заслуховуються повідомлення керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території. На практиці при виконавчих комітетах місцевих рад діють координаційні ради по профілактиці правопорушень і боротьбі зі злочинністю, засідання

яких за участю сільського, селищного чи міського голови, прокурора району, начальника ОВС, голови місцевого суду, начальника відділу державної служби охорони та інших керівників проводяться щоквартально» [124, с. 336].

У свою чергу, міліція зобов'язана: 1) надавати в межах повноважень допомогу народним депутатам, представникам державних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія чи загрожує небезпека з боку правопорушників; 2) безпосередньо здійснювати охорону різних об'єктів, у т.ч. державної та комунальної власності; 3) забезпечувати виконання рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і додержання правил торгівлі; 4) повідомляти органи державної влади та органи місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, і разом з цими органами вживати негайні заходи для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду; 5) у випадку виникнення надзвичайних ситуацій разом з органами місцевого самоврядування тимчасово обмежувати доступ громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення суспільної безпеки, охорони життя і здоров'я людей і попередження настання інших негативних наслідків [122, с. 503–504] тощо.

При цьому слід зазначити, що здійснюючи взаємодію з органами прокуратури, Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, у тому числі м. Києва, не мають права втручатися в їх оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та/або адміністративну діяльність. Через завдання, що постають перед зазначеними правоохоронними органами, необхідно зауважити, що вони постійно співробітничать з Київською міською радою і її виконавчим органом – Київською міською державною адміністрацією.

Варто відзначити, що багаторічною практикою вироблено різні форми такої взаємодії. Серед них – обмін інформацією, спільний аналіз стану правопорушень, розробка і здійснення профілактичних заходів, узгодження дій, опрацювання і реалізація поточних і перспективних планів взаємодії тощо. На наш погляд, ці та інші аспекти взаємодії мають бути узагальнені, систематизовані і отримати юридичне закріплення. А саме: по-перше, додати до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. пункт 40¹, який пропонуємо викласти в наступній редакції: «прийняття рішень щодо наданої інформації та затвердження спільних поточних та перспективних планів дій з правоохоронними органами щодо дотримання законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території». По-друге, доповнити ст. 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. пунктом 15¹, який викласти в такій редакції: «брати участь у розробці та реалізації загальнодержавних програм щодо дотримання законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, які стосуються міста».

В цьому аспекті варто зазначити, що, з одного боку, в питанні взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних повноважень а, з іншого, – взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, нереалізованою на сьогодні в Україні залишається ідея створення муніципальної міліції. Адже питання підтримки належного громадського порядку в населеному пункті, охорони прав і свобод жителів села, селища, міста, забезпечення їх безпеки мають й місцеву складову. Вони безпосередньо зачіпають інтереси територіальних громад і, в силу цього, не можуть залишатися поза увагою органів місцевого самоврядування [127, с. 8]. Крім того, відомо, що формування спеціальних правоохоронних органів у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування

позитивно впливає на зростання ефективності функціонування самих органів місцевого самоврядування [128, с. 158].

Ми підтримуємо точку зору, що реалізація ідеї створення місцевої міліції (муніципальної поліції) буде сприяти упорядкуванню взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, дасть можливість органам місцевої влади цілеспрямовано впливати на криміногенну обстановку і залежно від останньої визначати чисельність і склад місцевої міліції (муніципальної поліції), стратегію і тактику її використання, задовольняти потреби ресурсного забезпечення [129, с. 41]. І розпочинати реалізацію відповідного задуму, на нашу думку, варто саме зі столичного регіону – м. Києва.

Враховуючи відсутність достатньої практики і досвіду функціонування децентралізованих підрозділів міліції в Україні, постає багато проблем, які, на наш погляд, потребують вирішення. По-перше, це відсутність єдиної точки зору як в наукових колах, так і серед практиків щодо доцільності існування таких рсил охорони правопорядку. По-друге, це невизначеність правового статусу місцевої міліції (муніципальної поліції) на законодавчому рівні, оскільки жоден із запропонованих свого часу законопроектів стосовно створення та її діяльності в Україні не був прийнятий. По-третє, це те, що на сьогодні всі нормативно-правові акти, які приймалися стосовно цього питання в нашій країні, через деякий час було або призупинено, або взагалі скасовано.

Необхідно зазначити, що дискусія з цього приводу в Україні триває й дотепер. Так, 28 листопада 2012 року в Київській міській державній адміністрації відбувся круглий стіл на тему: «Доцільність та можливі шляхи створення муніципальної міліції у м. Києві», ініційований Громадянським форумом м. Києва. За словами експертів, шлях до муніципальної міліції столиця зможе подолати не менше ніж за два-три роки, адже можливість створення муніципальної міліції в м. Києві вимагає внесення суттєвих змін у чинне законодавство нашої держави. Як один з варіантів для перехідного

періоду на шляху до законодавчих змін учасники круглого столу розглядали можливість створення муніципальної інспекції зі значно розширеними правами, аніж ті, що мають інспектори з благоустрою сьогодні. Втім, як було зазначено під час обговорення, остаточне слово все ж таки має залишатися за киянами, адже питання створення муніципальної міліції має бути винесено на Перший київський референдум [130].

На наш погляд, серед переваг впровадження муніципальної міліції треба визнати: 1) можливість покращання матеріального становища міліції за рахунок залучення коштів місцевих бюджетів; 2) перспективу більш повного врахування інтересів територіальних громад в сфері охорони громадського порядку; 3) підвищення ефективності профілактики, попередження та розкриття правопорушень за рахунок розмежування повноважень між підрозділами з підтримки правопорядку місцевого та загальнодержавного рівнів, що створить передумови для більш ефективного використання відповідних сил і засобів.

Визначаючи особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Києві, не можна не згадати, що ч. 2 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49] закладає певну основу співвідношення та взаємовідносин міських та районних рад (в містах з районним поділом). А саме, крім питань, визначених для сільських, селищних, міських рад, виключно на пленарних засіданнях міських рад, у містах з районним поділом вирішуються питання визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи задля потреб територіальних громад районів у містах та встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста. І тут, на нашу думку, міститься певна юридична проблема, оскільки право на місцеве самоврядування мають саме територіальні громади, і створення територіальних громад районів у містах, в т.ч. і в столиці України, ніхто не заперечує. Проте відповідно до цієї норми, у разі створення районних у

місті рад вони стають певною мірою підпорядкованими міській раді, при тому, що загальноприйняте розуміння місцевого самоврядування, незалежно від концепції, що покладена в основу дефініції, не передбачає подібної ієрархії.

Тому в цьому випадку ми пропонуємо не уповноважувати міську раду, у т.ч. м. Києва, створювати чи не створювати районні в місті ради, а на законодавчому рівні закріпити відповідне положення та розподілити сфери управління для відповідних рівнів місцевих рад. Позаяк зрозумілим є те, що сільська, селищна та міська ради мають однакові повноваження, для рівня району у місті має бути передбачений свій обсяг повноважень.

У цьому аспекті слід звернути увагу на ч. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., де зазначено, що «рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад» [16]. Варто зауважити, що в 2010 році в столиці України Київська міська рада без відповідних референдумів, керуючись лише ч. 2 ст. 7 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., яка визначає, що «районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради» [53], прийняла рішення про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад, а комунальне майно територіальних громад районів, комісіями з припинення районних у столиці України рад було передано Київській міській раді.

Разом з тим, необхідно зазначити, що в ч. 2 ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. саме про подібний спосіб ліквідації районних рад не йдеться. Ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., яка є аналогічною за своїм змістом із попередньою дефініцією, про ліквідацію районних у

місті рад не йдеться. Ми вважаємо, що наведене вище рішення про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад є порушенням українського законодавства і прав громадян на самоврядування. На наш погляд, з метою виправлення цієї ситуації, необхідно, по-перше, у найкоротші терміни Верховній Раді України ухвалити закон про порядок організації і проведення місцевих референдумів в Україні. По-друге, потрібно організувати і провести в м. Києві місцевий референдум, на який винести питання доцільності існування районних в місті рад. І лише тільки після того, за результатами місцевого референдуму, Київській міській раді потрібно підтвердити попереднє рішення або скасувати і відновити в м. Києві діяльність районних рад.

Більше того, ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначає, що «територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом від умерлого, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини» [49]. Таким чином, зазначені статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визнають територіальні громади районів у містах суб'єктом права комунальної власності. А ліквідація їх без урахування думки відповідних територіальних громад є порушенням українського законодавства. На нашу думку, з метою уникнення в подальшому випадків ігнорування та/або порушення місцевими радами відповідних положень Конституції та законів України

необхідно надати імперативний характер нормам права, що визначають районні в містах ради як елемент системи місцевого самоврядування. І для цього, на нашу думку, не потрібно радикально змінювати українське законодавство.

Так, оскільки ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. встановлює, що «адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село» [49], пропонуємо іншу дефініцію цієї ж статті названого закону викласти у наступній редакції: «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл та/або селищ що мають єдиний адміністративний центр».

У свою чергу, глава 1 розділу III Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. визначає компетенцію місцевих державних адміністрацій. Так, відповідно до ст. 13 цього Закону України, до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [61]. Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені Конституцією та законами України до їх повноважень. Всі ці

питання повною мірою покладаються і на виконавчий орган Київської міської ради – Київську міську державну адміністрацію.

Наступні норми цієї глави Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. встановлюють порядок здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів, а саме – органів місцевого самоврядування, що делеговані їм відповідними радами, та окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм Кабінетом Міністрів України, в межах визначених законами України (ст. 14), а також визначають підпорядковані місцевим державним адміністраціям об'єкти управління (ст. 15) та затверджують сфери державного контролю місцевих державних адміністрацій (ст. 16) [61].

Так, ст. 16 зазначеного Закону України встановлює, що місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 7) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- 8) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- 9) охороною праці та

своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 10) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; 11) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію; 12) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи; 13) діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням коштів фізичних та юридичних осіб; 14) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій; 15) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) [61]. Ми вважаємо, що за сферами контролю, який здійснюється місцевими державними адміністраціями в межах відповідної території можна визначити відповідні напрями їх взаємодії з іншими органами публічної влади, у тому числі місцевими радами. Відповідна взаємодія в повній мірі реалізується й у ході спільної діяльності Київської міської державної адміністрації та Київської міської ради. У свою чергу, глава 2 розділу III Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. розкриває зміст основних повноважень місцевих державних адміністрацій за зазначеними вище напрямками [61].

Варто зазначити, що на сьогодні в столиці України – м. Києві, практично відбулося поєднання статусу Київської міської та районних у місті державних адміністрації як місцевих органів виконавчої влади зі статусом виконавчих органів Київської міської ради. При цьому питання, чи Київська міська державна адміністрація (разом з підпорядкованими їй районними адміністраціями) виконує функції виконавчого органу Київської міської ради, чи друга покликана реалізовувати завдання першого, не має принципового значення. Головним є те, що в столиці України, за змістом положень Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., створений єдиний в організаційному плані орган, який виконує одночасно функції місцевого органу виконавчої влади та функції

виконавчого органу місцевого самоврядування. І зумовлено це функціональною єдністю виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка є проявом її децентралізації на рівень територіальної громади міста та утворюваних нею представницьких органів. У такий спосіб у м. Києві вдалося створити оптимальний механізм реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, не порушуючи при цьому вимог чч. 1, 2 ст. 118 Конституції України, за змістом якої виконавчу владу в столиці України має здійснювати місцева державна адміністрація, та відповідних положень чч. 1, 2 ст. 140 Основного Закону нашої держави, що визначають основні параметри місцевого самоврядування в Україні [74, с. 218].

Щодо питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевим державними адміністраціями, то чіткого розподілу немає як на рівні районів і областей, так і на рівні сіл, селищ та міст. Таке розмежування є наслідком «роздержавлення» рад усіх рівнів, суть якого зводилася до звільнення їх від виконання невластивих їм державних функцій та зосередження їхніх зусиль на вирішенні питань лише місцевого значення, хоча органи місцевого самоврядування фактично беруть участь у реалізації практично всіх завдань і функцій держави [131, с. 21].

Серед науковців висловлюється думка, що практика наділення однаковими повноваженнями органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст районного значення, з одного боку, та міст обласного і загальнодержавного значення, з іншого, є досить хибною. Це ж стосується розмежування сфер відання між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням у м. Києві, територіальна громада якого за своїм економічним, кадровим, інтелектуальним та інформаційним потенціалом здатна самотійно і під свою відповідальність вирішувати будь-які питання життєдіяльності міста. Тож із цих позицій перелік повноважень Київської міської державної адміністрації, за здійснення яких вона має бути підзвітною і підконтрольною органам виконавчої влади вищого рівня,

зокрема Кабінету Міністрів України, має бути значним. До таких повноважень можна було б віднести управління розташованими на території міста об'єктами загальнодержавної власності, здійснення державного контролю у відповідних сферах державно-управлінської діяльності, координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в місті тощо [131, с.220]. Про що, на наш погляд досить поверхово зазначається в ст. 25 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. Але ми вважаємо, що додаткові повноваження Київської міської державної адміністрації мають бути виписані у названому Законі України так само, як це зроблено у ст. 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. стосовно додаткових прав Київської міської ради. І навіть більше, відповідна норма (або норми) зазначеного Закону України мали б визначати предмети відання районних в м. Києві державних адміністрацій як, з одного боку, невід'ємної складової органу виконавчої влади місцевого самоврядування, так, з іншого, – низової ланки єдиної системи державних органів виконавчої влади в Україні.

Ми вважаємо, що, у зв'язку з тим, що районні в м. Києві державні адміністрації фактично наділяються повноваженнями у відповідності з розпорядженнями Київської міської державної адміністрації і були створені в 2010 році як підпорядковані їй органи, то їх предмети відання, за своєю правовою природою, є делегованими. Проте такий порядок організації здійснення місцевого управління в столиці не узгоджується із положеннями розділів VI та XI Конституції України.

У свою чергу, на певну недосконалість чинного українського законодавства щодо організації та здійснення місцевого самоврядування в м. Києві звертає увагу і Рада Європи. Так, у відповідності з Рекомендаціями щодо статусу столиці України – міста-героя Києва, підготовленими фахівцями цієї Європейської організації на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за

результатами проведення в Українському парламенті 13 лютого 2013 року круглого столу на тему «Актуальні питання законодавчого регулювання правового статусу столиці України – міста-героя Києва», поточна ситуація щодо правової та адміністративної організації здійснення місцевої влади в столиці України оцінюється Радою Європи як виняткова. У європейських фахівців права щодо неї викликають занепокоєння декілька аспектів: 1) її не можна вважати сумісною з принципами верховенства права, демократії та Європейської хартії місцевого самоврядування; 2) найбільш серйозне занепокоєння викликають питання здійснення виконавчої влади; 3) розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями [132].

Так, на сьогодні з моменту проведення реформи управління районами в Києві у 2010 році в столиці України здійснюють свої повноваження Київська міська рада, Київський міський голова, який з 2014 року є одночасно головою виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), десять районних в м. Києві державних адміністрацій. Повноваження загальноміських органів управління визначені Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., із особливостями, встановленими Законом України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. Районні в м. Києві державні адміністрації наділені повноваженнями відповідно до чинного законодавства, в т.ч. розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) «Про реалізацію районними в м. Києві державними адміністраціями окремих повноважень» від 31 січня 2011 р. [113]. Саме такий стан речей викликає занепокоєння у представників Ради Європи.

Свідченням того, що відбулася централізація публічної влади й усунення територіальної громади від вирішення поточних питань міста, яке

мало місце внаслідок ліквідації районних в м. Києві рад, є те, яким чином здійснюється управління комунальним майном територіальної громади.

Так, комунальне майно, в т.ч. нежилі приміщення, навчальні та лікувальні заклади, були віднесені до сфери управління районних в м. Києві державних адміністрацій, розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про питання організації управління районами в м. Києві» від 10 грудня 2010 р. [133]. Відповідно до п. 4.16 цього розпорядження, здійснюючи управління об'єктами, районні в м. Києві державні адміністрації забезпечують захист майнових та немайнових прав територіальної громади міста. Тобто право розпоряджатися комунальною власністю залишається за Київською міською радою, а обов'язок її захищати та відповідальність за його невиконання перекладено на районні в м. Києві державні адміністрації.

Також оскільки для реалізації власної компетенції Київська міська рада та її виконавчий орган – Київська міська державна адміністрація, у масштабах всього м. Києва не мають ресурсу, вони сприяють виникненню колізійних ситуацій, шляхом прийняття нормативних актів, які суперечать українському законодавству.

Наприклад, виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) розпорядженням «Про внесення змін та доповнень до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради» (Київської міської державної адміністрації) “Про реалізацію районними в м. Києві державними адміністраціями окремих повноважень” від 31 січня 2011 р.» від 28 жовтня 2011 р. розширив сферу предметів віддання останніх. Так, зокрема, на районні в м. Києві державні адміністрації було покладено обов'язки: «... 33) створення оцінної комісії для визначення права громадян взяття на соціальний квартирний облік та перебування; 34) створення наглядової ради з питань розподілу соціального житла». [134].

Проте Кабінетом Міністрів України встановлено інші підстави та порядок створення оцінної комісії для визначення права громадян взяття на

соціальний квартирний облік та перебування та створення наглядової ради з питань розподілу соціального житла. Так, відповідно до п. 5 Порядку врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім'ї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р., «вартість майна, до якого належить нерухоме майно, транспортні засоби, вклади у банках, цінні папери та інші активи, обчислюється уповноваженими оцінними комісіями органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства на підставі відомостей, що подаються громадянином за формою згідно з додатком» [135]. А порядок проведення щорічного моніторингу доходів громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку, та членів їх сімей, а також доходів винаймачів соціального житла і членів їх сімей, що проживають разом з ними, затверджений цією ж постановою Українського уряду і встановлює, що саме «органи місцевого самоврядування проводять щороку моніторинг сукупного доходу громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку та членів їх сімей і доходів наймачів житла, що належить до житлового фонду соціального призначення та членів їх сімей, які проживають разом з ними» [135].

Положення про наглядову раду у сфері розподілу соціального житла, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р., встановлює, що «наглядова рада у сфері розподілу соціального житла є постійно діючим органом, що утворюється при органі місцевого самоврядування з метою забезпечення громадського контролю за розподілом такого житла». Пп. 6 і 7 цього положення передбачено, що «наглядова рада формується з дотриманням принципу рівного представництва від: органу місцевого самоврядування, зокрема депутатів місцевої ради (за їх згодою), працівників виконавчого органу ради з питань праці та соціального захисту населення, охорони здоров'я, сім'ї, молоді, дітей, житлово-комунального господарства, юридичних питань; громадських організацій, у статуті яких передбачено провадження

діяльності із сприяння громадянам, що потребують соціального захисту; підприємств, установ, організацій різних форм власності. Представники підприємств, установ та організацій, в т.ч. громадських організацій, включаються до складу наглядової ради на підставі рішення органу місцевого самоврядування» [136].

Постає питання, яким чином районні в м. Києві державні адміністрації можуть виконувати визначені повноваження, якщо вони не є органами місцевого самоврядування. Для уникнення подібних ситуацій ми вважаємо за доцільне закріплення на законодавчому рівні правового статусу та повноважень всіх органів публічної влади столиці України – Київської міської ради, районних в місті рад (у випадку їх створення), Київського міського голови, який є одночасно головою виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та 10 районних в м. Києві державних адміністрацій.

Відповідні правові норми повинні, по-перше, визначати сфери повноважень, які мають здійснювати Київська міська рада як представницький орган територіальної громади та Київська міська державна адміністрація як її виконавчий орган; по-друге, – чітко розмежовувати компетенцію Київської міської державної адміністрації як виконавчого органу Київської міської ради, з одного боку, та як місцевого органу виконавчої влади, з іншого; по-третє – встановлювати форми і методи співпраці та взаємодії представницького органу територіальної громади м. Києва з державним органом, що одночасно є і виконавчим органом місцевої влади, як у сфері власних так і делегованих повноважень; по-четверте, – надати імперативного характеру нормам права, що визначають районні в містах ради як елемент системи місцевого самоврядування.

В цьому аспекті під власними повноваженнями органів місцевого самоврядування слід розуміти закріплені за ними права і обов'язки щодо здійснення діяльності та ведення справ. А під власними повноваженнями

місцевих органів державної влади – права і обов’язки, визначені у відповідних нормативно-правових актах, для можливості здійснення ними відповідних функцій держави.

Враховуючи те, що українське законодавство визначає адміністративно-територіальну одиницю як область, район, місто, район у місті, селище, село, у свою чергу, під територіальною громадою варто розуміти жителів, об’єднаних за постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл та/або селищ, що мають єдиний адміністративний центр. А отже, райони в містах з районним поділом в цілому і в м. Києві зокрема мають стати повноправними елементами системи та суб’єктами правовідносин місцевого самоврядування.

У свою чергу, з метою підвищення якості забезпечення законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які мають стосуватися розширення відповідних власних повноважень органів місцевого самоврядування.

В цьому аспекті реалізація ідеї створення місцевої міліції (муніципальної поліції) буде сприяти упорядкуванню взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, дасть можливість органам місцевої влади цілеспрямовано впливати на криміногенну обстановку і залежно від останньої визначати чисельність і склад місцевої міліції (муніципальної поліції), стратегію і тактику її використання, задовольняти потреби ресурсного забезпечення. І починати її варто саме зі столичного регіону – м. Києва.

Зважаючи на те, що на сьогодні в столиці України діє єдиний в організаційному плані орган, який виконує одночасно функції місцевого органу виконавчої влади та виконавчого органу місцевого самоврядування,

додаткові повноваження Київської міської державної адміністрації та власні повноваження районних в м. Києві державних адміністрацій, які, з одного боку, є невід'ємною складовою органу виконавчої влади місцевого самоврядування, а, з іншого, – низовою ланкою єдиної системи державних органів виконавчої влади в Україні, мають бути виписані в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.

2.3 Взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень

У сучасному світі в більшості розвинених країн спостерігаються тенденції до підвищення значимості інституту місцевого самоврядування [137, с. 88]. Це явище зумовлено тим, що якою б організованою та досконалою не була б державна влада в центрі, її ефективність буде залежати від того, наскільки оптимально здійснюється управління на місцях. Тому роль інституту місцевого самоврядування в правовій системі України не слід недооцінювати.

Також треба врахувати, що інститут делегування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є відображенням реалізації визначеного європейським правом принципу субсидіарності. І хоча у світовій практиці він був впроваджений раніше за спроби його введення в українську правову систему, він має стати основою реорганізації відносин на всіх рівнях як державної, так і місцевої влади в нашій державі. Для кращого розуміння сутності принципу субсидіарності слід розглянути обставини його становлення та запровадження.

Протягом останніх десятиліть на тлі процесу загальноєвропейської інтеграції практично у всіх європейських державах виявилася тенденція до суттєвого збільшення ролі місцевого самоврядування. При цьому сучасні

уряди, незалежно від територіального устрою своєї країни (і федеративного, і унітарного), намагаються активно використовувати місцеві органи влади у процесі розвитку загальнодержавної системи управління [138, с. 114]. Така буденна політика була обумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства, принципу субсидіарності. Саме цей принцип був покладений в основу побудови Європейського Союзу [2, с. 37].

У преамбулі до Маастрихтського договору – Договору про утворення Європейського Союзу від 7 лютого 1992 р., вказано: «Цей договір знаменує новий етап у процесі створення ще більш тісного союзу між народами Європи, у якому рішення приймаються на якомога близькому для громадян рівні» [139]. Саме у такій площині і слід розглядати місцеве самоврядування та його роль у вирішенні різних справ сучасної демократичної держави. Слід вказати, що принцип субсидіарності заснований на тому, що більш високий рівень управління передбачає для відповідних йому державних урядовців певні можливості щодо втручання в дії урядовців більш низького рівня владно-виконавчої діяльності лише тією мірою, в якій останні не зовсім спроможні самостійно здійснювати ефективне управління справами суспільства. Субсидіарність базується на тому, що вказане втручання припускається тільки за наявності певних умов, завдяки чому вказані дії управлінців вищого рівня відповідальності можуть вважатися законними та доцільними.

З цього і випливає те, що втручання владних управлінських структур вищого рівня до справ урядовців нижчого рівня є обов'язковим, але воно має здійснюватися лише з метою надання необхідної допомоги більш низькому рівню влади у вирішенні його завдань. Застосування принципу субсидіарності в правових адміністративних системах більшості держав, що входять до європейської спільноти, свідчить про його універсальний характер, незважаючи на форму територіального устрою [2, с. 37].

У свою чергу, в Європейській хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. зазначено, що місцеві органи влади повинні мати можливість самостійно створювати свої внутрішньоадміністративні структури, але за умов додержання загальних законів держави, які визначають особливості функціонування органів державного управління. Це необхідно для того, щоб вказані структури відповідали місцевим потребам і забезпечували найбільш ефективне управління місцевими справами. Умови роботи органів місцевого самоврядування, які відповідають за управління справами територіальних колективів, повинні бути такими, щоб забезпечувати підбір висококваліфікованих кадрів [2, с. 40].

У цій же Хартії також передбачається, що місцеві органи самоврядування на підставі закону мають право взаємодіяти з іншими органами місцевого самоврядування під час виконання власних повноважень, якщо це необхідно для виконання завдань, які становлять спільний інтерес. У всіх державах, які підписали вказаний нормативний акт, необхідно визнавати право місцевих органів самоврядування на створення різних об'єднань для захисту й просування спільних інтересів аж до утворення міжнародних об'єднань зазначених органів. До того ж, самоврядні органи будь-якої європейської держави мають цілком законне право всебічно співробітничати з подібними органами інших європейських держав [2, с. 40].

Що стосується принципу субсидіарності та його застосування в пострадянських країнах, і в Україні зокрема, то його реалізацію ускладнює те, що розуміння місцевого самоврядування та практичне функціонування органів місцевого самоврядування в цих країнах складається в умовах специфічного історичного періоду й має особливості та риси, що суттєво відрізняють його від місцевого самоврядування країн Європи. Відповідну специфіку та її наслідки ми і розглянемо на прикладі столиці України – м. Києва.

Вдосконалення взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою сучасною проблемою територіальної організації влади в Україні в цілому і в м. Києві зокрема [140, с. 20]. Необхідність реформування системи розподілу повноважень між ними зумовлена низкою чинників. Серед них, на нашу думку, слід назвати пріоритетними такі:

1) в державі має місце певне відставання адміністративної реформи, як і власне адміністративно-територіальної реформи, від процесів соціально-економічних і політичних перетворень в Україні. Ми вважаємо, що після утвердження в країні ринкової системи господарювання та нівелювання ризиків виникнення сепаратистських рухів в окремих регіонах країни існуюча на сьогодні централізована система державного управління може виявитися малоефективною та непродуктивною;

2) побудова відповідної дієвої та надійної системи місцевої влади для забезпечення ефективності всієї системи публічної влади в Україні вимагає зваженого та відповідального, фахового підходу до вирішення цього завдання. Вона має поєднувати результативний державний менеджмент з виваженою системою місцевого управління, метою якої є прийняття зважених суспільно-політичних рішень;

3) проведення адміністративно-територіального поділу держави, а також системи розподілу сфер повноважень різних рівнів публічної влади має здійснюватися у чіткій відповідності з нормативно-правовою базою Європейського Союзу і Ради Європи, що мають в цій галузі певні напрацювання. Це впливає з того, що в зовнішньополітичній сфері одним з основних пріоритетів політики України залишається європейська інтеграція.

У свою чергу, інститут делегування повноважень у сфері муніципального управління якраз і виступає ознакою існування на рівні територіальної громади взаємозв'язку місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що на сьогодні в

Україні в цілому та в м. Києві зокрема спостерігається цілий комплекс проблем, пов'язаних із місцевим самоврядуванням та реалізацією відповідних делегованих повноважень його суб'єктами.

По-перше, це загальні політико-правові аспекти нормативно-правового регулювання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Столиця України не має юридично визначеного, а отже, і відповідно закріпленого статусу територіальних громад районів м. Києва. Разом з тим, необхідність їх створення впливає зі змісту ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53], яка передбачає, що система місцевого самоврядування в м. Києві, з-поміж іншого, включає районні ради (у разі їх створення) та виконавчі органи районних у місті рад. Таким чином, за відсутності цих органів, на районному рівні в столиці України діють лише районні в місті державні адміністрації, які є складовими Київської міської державної адміністрації.

У свою чергу, Київська міська державна адміністрація, що згідно зі ст. 10-1 зазначеного нормативно-правового акту [53] є виконавчим органом Київської міської ради, водночас виконує функції державної виконавчої влади. Виходячи з того, що у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1999 р. [49] делеговані повноваження визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, то Київська міська державна адміністрація повинна сама собі делегувати повноваження, що є нонсенсом.

Таким чином, на рівні столиці нашої держави – м. Києва, має місце певна деформованість загального розуміння системи місцевого самоврядування, закріпленого на конституційно-правовому рівні в Україні. Це призводить до відсутності чіткої визначеності і розподілу компетенції між органами державної влади і органами місцевого самоврядування як на міському, так і на районному в м. Києві рівнях. Це, у свою чергу, суттєво

нівелює принципи і форми контролю за відповідною діяльністю місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, територіальні громади районів м. Києва, які за своєю чисельністю перевершують територіальні громади окремих обласних центрів нашої держави, позбавлені права на формування власних бюджетів і реалізацію передбачених українським законодавством повноважень.

По-друге, це інституційні проблеми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім наведеного вище положення ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1999 р., в нашій державі дотепер відсутня законодавчо закріплена процедура делегування повноважень, підстав, способів та механізмів відмови місцевої ради від виконання делегованих їй державним органом повноважень, зокрема, у випадку відсутності їх належного фінансового та матеріального забезпечення з боку держави. У свою чергу, має місце безпідставне втручання державних органів, у першу чергу, місцевих державних адміністрацій, у справи територіальних громад. А це засвідчує існування в Україні недосконалої системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Усе зазначене повною мірою стосується й столиці України – м. Києва.

Виходячи з викладеного вище, слід зауважити, що побудова оптимальної моделі, зокрема для забезпечення реалізації жителями столиці України – територіальною громадою м. Києва, права на місцеве самоврядування, протягом двадцяти п'яти років незалежності нашої держави була і залишається завданням, що постає як перед науковцями, так і перед законотворцями.

Слід зауважити, що сьогодні у світі поширеними є англосаксонська, континентальна та іберійська моделі місцевого самоврядування [142, с. 288].

Англосаксонська (англійська) модель передбачає відсутність органів держави на рівні територіальних громад, а тому широку автономію органів місцевого самоврядування. Проте повної відсутності контролю з боку держави не спостерігається. За діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють адміністративний контроль інспекції профільних міністерств і відомств, органи систематично звітують перед державою. Також здійснюється судовий контроль за правовими актами органів місцевого самоврядування.

Континентальна (французька) модель, яку, зокрема, взяла за основу і Україна, обумовлена високим ступенем централізації владних повноважень в системі публічної влади. Поряд із органами місцевого самоврядування на рівні територіальних громад створюються органи державної влади, які здійснюють державне управління на низовому рівні. Ця система має ряд як переваг, так і недоліків. Головною проблемою часто стає те, що орган місцевого самоврядування та місцевий орган держави по-різному врегульовують одні й ті самі питання, тим самим створюючи можливості для зловживання громадянами своїми правами або неможливості громадян досягти правомірного вирішення тих чи інших особистих проблем.

Так, наприклад, 24 травня 2012 року Київська міська рада прийняла рішення № 587/7924 «Про затвердження Порядку перепланування житлових і нежитлових приміщень у будинках у місті Києві» [143]. Державна інспекція архітектурно-будівельного контролю оскаржила це рішення в судовому порядку. Окружний адміністративний суд м. Києва у постанові від 28 серпня 2012 р. № 2а-8623/12/2670 визнав зазначене рішення Київської міської ради незаконним [144]. Виникла ситуація, коли два органи публічної влади не можуть поділити між собою повноваження, а громадяни вже упродовж трьох років не мають можливості здійснювати перепланування у власних квартирах правомірно. У свою чергу, це тягне за собою послаблення контролю за містобудівною діяльністю в столиці України і може призвести навіть до трагічних наслідків.

Подібною до континентальної є іберійська модель. Її особливість полягає в тому, що головні посадові особи місцевого самоврядування (алькад, регідор, префект) одночасно є головами місцевих рад та їх виконавчих органів, вони затверджуються главою держави, уряду чи профільного міністерства як представники держави у відповідній територіальній спільноті з правом контролю за діяльністю ради.

Схожою є ситуація з Київським міським головою, який, у відповідності зі ст. 13 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53], був обраним на цю посаду шляхом прямих виборів і разом з тим, на підставі ч. 2 ст. 10-1 цього ж нормативно-правового акту [53] та у відповідності з Указом Президента України, та ж сама особа була призначена головою Київської міської державної адміністрації. Більше того, саме ця особа, відповідно до ст. 17 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [53] наділена додатковими повноваженнями, у тому числі й контрольного характеру за діяльністю Київської міської ради.

Постає логічний висновок, що на сьогодні в Україні в цілому й в м. Києві зокрема здійснюється спроба реалізації до певної міри змішаної концепції місцевого самоврядування, яка включає в себе елементи як континентальної, так і іберійської моделі. Що, на наш погляд, не сприяє, а, навпаки, ускладнює його реалізацію в цілому й заплутує як власні, так і делеговані повноваження відповідних органів публічної влади зокрема. Тому ми вважаємо, що, у тому числі з метою реалізації саме континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування в нашій державі, необхідно внести зміни в Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які б чітко розмежовували посади голови Київської міської державної адміністрації і Київського міського голови. І навіть більше, на нашу думку, цей нормативно-правовий акт має містити норму про неможливість суміщення цих посад однією і тією ж особою.

Як уже зазначалося вище, представницьким органом місцевого самоврядування в м. Києві є виборний орган – Київська міська рада, яка складається з депутатів і, відповідно до законів України, наділена правом представляти інтереси територіальної громади міста і приймати від її імені рішення. Вперше у пострадянський період демократичні вибори до Київської міської ради відбулися 4 березня 1990 року. Вибори депутатів Київської міської ради I скликання проводилися на принципах вільного, загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні, відповідно до Конституції та законів України [145], що заклало основи їх проведення і в майбутньому.

Починаючи з 1990 року, кияни 7 разів (у 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2008 та 2014 роках) обирали депутатів Київської міської ради. Чотири рази депутати Київської міської ради обиралися виборцями за мажоритарною системою по одномандатних виборчих округах. Вибори депутатів Київської міської ради V та VI скликань проводилися за пропорційною системою: депутати обиралися за виборчими списками політичних партій та виборчих блоків політичних партій. Останні вибори депутатів до Київської міської ради проводилися за змішаною системою: половина від кількості депутатів обиралася за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, а половина від кількості депутатів обиралася за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які було поділено територію міста. Загальний склад Київської міської ради впродовж семи скликань становив від 75 до 300 депутатів. Усього з 1990 до 2014 року депутатами Київської міської ради було обрано понад 600 представників територіальної громади міста Києва [145].

Безперечно, за роки незалежності була створена і постійно вдосконалювалася конституційно-правова основа місцевого самоврядування в м. Києві, однак проблеми, що виникають під час реалізації відповідних положень правових норм, збереглися й до сьогодні. Суспільне життя, що

динамічно розвивається, створює дедалі нові повсякденні обставини, які потребують подальшого розвитку та покращання правової бази для можливості здійснення ефективного правового регулювання здійснення місцевого самоврядування, забезпечення законності та правопорядку в столиці України.

Київській міській раді як представницькому органу місцевого самоврядування притаманні ті ж основні ознаки, як і іншим місцевим радам. А саме: ради є колегіальними органами, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо населенням шляхом виборів; вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень; їхня діяльність поширюється на всю територію громади; на основі закону вони наділені правом представляти інтереси громади; приймають рішення від імені громади; є органами загальної компетенції, до відання яких належать всі питання, котрі потребують нормативного регулювання; посідають провідне місце у системі органів місцевого самоврядування; виражають загальну волю населення територіальної громади, надаючи їм загальнообов'язкового характеру і здійснюючи у такий спосіб місцеву владу; у своїй діяльності поєднують місцеві інтереси з державними [146, с. 242–243].

Нормативно-правові засади діяльності Київської міської ради як представницького органу територіальної громади також в основі своїй мають принципи її організації та діяльності, що визначені в українському законодавстві та закріплені в його регламенті. Так, ст. 2 Регламенту Київської міської ради визначає засадами її діяльності принцип народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітності і відповідальності перед територіальною громадою

м. Києва; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [147].

Зупинимося на деяких із них, що допоможе з'ясувати природу міської ради як органу місцевого самоврядування. Так, принцип народовладдя полягає в тому, що Київська міська рада формується на основі загального, рівного та прямого виборчого права, шляхом таємного голосування. Передбачається, що місцеві депутати в Київській раді будуть діяти виключно в інтересах громадян та представляти їх інтереси і забезпечувати їх права.

Принцип законності базується на положенні, що рішення органу місцевого самоврядування приймаються на підставі, у межах і порядку, передбаченому законом, цей принцип закріплено в ст. 19 Конституції України, у якій йдеться про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Це положення відображає унітарність нашої держави з тих позицій, що система законодавства є єдиною на всій території України, рішення органів місцевого самоврядування носять підзаконний характер.

Принцип гласності полягає в тому, що діяльність органів місцевого самоврядування, у тому числі Київської міської ради, є відкритою для доступу членів територіальної громади, висвітлюється в засобах масової інформації, а рішення органу підлягають офіційному оприлюдненню. Особливо на сьогодні на реалізацію цього принципу впливає прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [148], який встановив дієвий механізм, що забезпечує кожному громадянину можливість оперативного отримання інформації, розпорядником якої є, зокрема, і органи місцевого самоврядування.

Принцип колегіальності означає, що рішення приймаються не одноосібно, а шляхом голосування депутатів, тобто є вираженням колективної думки і виражають загальну волю територіальної громади.

Загальний склад Київської міської ради на сьогодні становить 120 депутатів. Органами та посадовими особами цього представницького органу є: Київський міський голова; заступник міського голови – секретар Київської міської ради; постійні комісії Київської міської ради; тимчасові контрольні комісії Київської міської ради; Президія Київської міської ради; Погоджувальна рада; секретаріат Київської міської ради.

Структура Київради забезпечує її функціонування, але для безперервного виконання функцій, пов'язаних із реалізацією територіальною громадою права на місцеве самоврядування, та для забезпечення виконання рішень Київської міської ради створюється її виконавчий орган. Виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка водночас виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в м. Києві. Структура, загальна чисельність виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), витрати на його утримання затверджуються Київською міською радою. Призначення та звільнення з посад заступників голови виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з питань здійснення самоврядних повноважень Київський міський голова погоджує з Київською міською радою. Положення про головні управління, управління та інші структурні підрозділи виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) затверджуються виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) за попереднім погодженням з постійними комісіями Київської міської ради, до функціональної спрямованості яких належить питання діяльності відповідних структурних підрозділів виконавчого органу, а також з постійною комісією, до функціональної спрямованості якої належить питання визначення обсягу повноважень виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) [147].

Основою правового статусу Київської міської ради є її повноваження, тобто права та обов'язки, а також коло об'єктів управління, на які поширюється її діяльність. Київська міська рада як орган місцевого самоврядування наділена рядом повноважень, які, згідно з Конституцією та законами України, є виключно власними. Як уже зазначалося, під власними повноваженнями органу місцевого самоврядування потрібно розуміти закріплені за ним права і обов'язки щодо здійснення діяльності та ведення справ в межах територіальної громади. А під власними повноваженнями місцевих органів державної влади – права і обов'язки, визначені у відповідних нормативно-правових актах для можливості здійснення ними відповідних функцій держави.

Основні повноваження місцевої ради загалом і Київської міської ради зокрема визначені в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [49], яка встановлює обсяг виключної компетенції, що містить 58 положень, які включають ряд кадрових та організаційних, бюджетно-фінансових, нормотворчих та контрольних повноважень. У структурі компетенції органу розрізняють предмет відання та повноваження. Предметом відання є сфери суспільного життя, на які спрямована регулююча діяльність органу. А повноваження – це права та обов'язки органу, якими він наділений для вирішення питань, що становлять предмети його відання.

Факторами, які визначають зміст поняття «компетенція місцевого самоврядування», є те, що конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає наступне: зміст предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування обумовлений предметом відання та повноваженнями територіальної громади.

Необхідно відзначити, що до компетенції територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування Українським законодавством віднесені як власні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої

влади, тому компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як виключну сукупність предметів відання і повноважень суб'єктів місцевого самоврядування.

Це твердження, виходячи з букви закону, є притаманним і організації місцевого самоврядування в м. Києві, яке у своїй структурі має унікальний орган, що одночасно виступає органом місцевого самоврядування і місцевим органом виконавчої влади – Київською міською державною адміністрацією. Вона поєднує в собі і сама для себе визначає як власні, так і делеговані повноваження.

Разом з тим, аналіз повноважень місцевих рад дозволяє виділити предмет відання, що складає сутнісний зміст місцевого самоврядування. Насамперед, як це визначено ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. [49], при делегуванні повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям не можуть передаватися повноваження щодо остаточного прийняття рішень з питань місцевого значення. Відповідні місцеві ради володіють верховенством права щодо питань адміністративно-територіального устрою (на основі та в межах закону), структури місцевого самоврядування та вступу у добровільні об'єднання територіальних громад, самостійного вирішення кадрових питань, прийняття актів місцевого самоврядування, прийняття комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади, прийняття та контролю за виконанням місцевих бюджетів, управління комунальною власністю, створення комунальних підприємств, використання земельних та інших природних ресурсів тощо.

Однак така територіальна одиниця як столиця України – м. Київ, у своєму конституційно-правовому статусі не підпадає під дію зазначеної норми. Особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Києві визначено Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. На сьогодні після змін, внесених Законом України «Про

внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р. [53], Київська міська рада у 2010 році припинила роботу існуючих на той момент та вирішила не створювати районних в місті Києві рад [111].

Наслідком цього рішення є те, що предмет відання Київської міської ради значно розширився за рахунок збільшення території представництва, а тому і проблеми, які потребують невідкладного вирішення, кількісно зросли. Наприклад, комунальні підприємства, власником яких були районні у м. Києві ради, серед них комунальні підприємства з управління житловим господарством (так звані ЖЕКи), стали власністю територіальної громади української столиці в цілому. Управління комунальною власністю киян від їх імені нині здійснює Київська міська рада самостійно, що передбачає не тільки права, а, головне, обов'язки та відповідальність перед громадою за ефективність відповідної діяльності. Сьогоденні реалії буття м. Києва засвідчують, що якість управління житловим господарством в столиці суттєво знизилася.

Також слід звернути увагу на те, що в м. Києві після нещодавнього реформування місцевого самоврядування з 31 жовтня 2010 року управління здійснюють Київська міська рада, її виконавчий орган – Київська міська державна адміністрація та знову створені районні в м. Києві державні адміністрації, підпорядковані Київській міській державній адміністрації. На підставі цього ми робимо висновок, що на сьогодні в столиці України сформувалася взагалі нова система реалізації представницьким органом територіальної громади – Київською міською радою, своїх самоврядних функцій.

Сталося це внаслідок ухвалення відповідно до прийнятих на столичному рівні нормативно-правових актів. Зокрема, розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 10 грудня 2010 р. № 1112 «Про питання організації управління районами в місті Києві» [133] було затверджено переліки підприємств, організацій та установ, майно яких

передається до сфери управління районних в м. Києві державних адміністрацій (згідно з додатками 1-10 до цього розпорядження). Це, на наше переконання, фактично створило особливу форму здійснення управління комунальною власністю територіальної громади в українській столиці, за якої власником комунального майна від імені громади виступає Київська міська рада, а районні в м. Києві державні адміністрації уповноважені нею через її виконавчий орган, що одночасно є місцевим органом виконавчої влади, здійснювати управління комунальним майном.

Більше того, повноваження районних в м. Києві державних адміністрацій мають, на відміну від делегованих повноважень, іншу правову природу. Оскільки ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [61] визначає, що виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, такого рівня як район в місті Києві Закон не встановив. Це дозволяє зробити припущення, що районні в м. Києві державні адміністрації, які створені в 2010 році і не є виконавчими органами рад, не можуть виконувати повноважень місцевих державних адміністрацій встановлені в названому законі.

Тому створені в 2010 році районні в м. Києві державні адміністрації були наділені повноваженнями відповідно розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 31 січня 2011 р. № 121 [113]. Так, пункт 1 цього розпорядження доручає «районним в місті Києві державним адміністраціям реалізовувати окремі повноваження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), надані виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., іншими актами законодавства згідно з додатками 1-11». Отже, районні в м. Києві державні адміністрації наділені Київською міською державною адміністрацією

власними повноваженнями у галузі соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у галузі бюджету, фінансів і цін, у галузі управління комунальною власністю, у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у галузі будівництва, у галузі освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, сім'ї та молоді, у галузі регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у галузі соціального захисту населення, у галузі оборонної роботи, у галузі вирішення питань адміністративно-територіального устрою, у галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. Це повною мірою відповідає закріпленому в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. переліку повноважень виконавчого органу місцевого самоврядування, якими районні в м. Києві державні адміністрації не є.

Подібний перерозподіл повноважень, не передбачений ні Конституцією, ані законами України, іде врозріз із положеннями чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування, і навіть більше – є їх прямим порушенням. Відбулася підміна понять – замість формування в столиці України, з урахуванням вимог Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р. [141], Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [59] та норм національного законодавства, стрункої системи місцевого самоврядування з наділенням її органів чітко визначених законом власних і делегованих повноважень, в м. Києві підзаконними актами було створено і наділено неприбутковими їм повноваженнями органи, що за всіма ознаками мають приналежність до виконавчої гілки влади, але в українському законодавстві не визначені. Це унікальне явище для України.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що питання здійснення Київською міською радою її функцій та повноважень потребують більш ретельного і чіткого врегулювання на рівні законодавства. Чинне на

сьогодні право міської ради на власний розсуд створювати чи не створювати районні ради потягло за собою ухвалення недостатньо виважених рішень та прийняття ряду суперечливих нормативних актів. На нашу думку, доцільним було б встановити на законодавчому рівні чіткий перелік підстав та умов, за яких у тому числі Київська міська рада могла б приймати подібні рішення. Також, що стосується права територіальної громади приймати рішення щодо створення районних рад, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, очевидним є те, що за роки незалежності України референдарний процес в Україні важко назвати розвиненим, а дієвого механізму як ініціювання проведення референдуму, так і впровадження його результатів не створено. Досі в Україні не розроблено і не ухвалено Верховною Радою України відповідного закону.

Ми вважаємо, що розробка нормативної бази для зміцнення інституту місцевого референдуму є одним із провідних факторів надання територіальним громадам важелів впливу на органи та посадових осіб як місцевих органів державної влади, так і місцевого самоврядування та забезпечення реалізації жителями сіл, селищ, міст права на місцеве самоврядування безпосередньо.

Таким чином, вдосконалення взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою сучасною проблемою територіальної організації влади в Україні в цілому і в м. Києві зокрема. Пріоритетними чинниками, що зумовлюють необхідність реформування системи розподілу повноважень між ними є: 1) відставання адміністративної реформи; 2) потреба в побудові дієвої та надійної системи публічної влади в Україні; 3) розподіл сфер повноважень різних рівнів публічної влади має здійснюватися у чіткій відповідності з нормами міжнародного права [149, с. 11].

Інститут делегування повноважень в сфері муніципального управління якраз і виступає ознакою існування на рівні територіальної громади взаємозв'язку місцевих органів державної влади та органів місцевого

самоврядування. В нашій державі на його низьку ефективність впливають загальні політико-правові аспекти нормативно-правового регулювання та відповідні інституційні аспекти взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні в цілому й в м. Києві зокрема здійснюється спроба реалізації до певної міри змішаної концепції місцевого самоврядування, яка включає в себе елементи як континентальної, так і іберійської моделі. Що, на наш погляд, не сприяє, а, навпаки, ускладнює його реалізацію в цілому і заплутує як власні, так і делеговані повноваження відповідних органів публічної влади зокрема.

Ми вважаємо, що, у тому числі, з метою реалізації саме континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування в нашій державі необхідно внести зміни в Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які б чітко розмежовували посади голови Київської міської державної адміністрації і Київського міського голови. І навіть більше, на нашу думку, цей нормативно-правовий акт має містити норму про неможливість суміщення цих посад однією і тією ж особою.

До компетенції територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування українським законодавством віднесені як власні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади. Це має бути притаманним і організації місцевого самоврядування в м. Києві, яке у своїй структурі має унікальний орган, що одночасно виступає органом місцевого самоврядування і місцевим органом виконавчої влади – Київська міська державна адміністрація. Таким чином, він поєднує в собі і сам для себе визначає як власні, так і делеговані повноваження.

На сьогодні у столиці України сформувалася взагалі нова система реалізації представницьким органом територіальної громади – Київською міською радою своїх самоврядних функцій. Фактично, створено особливу

форму здійснення управління комунальною власністю територіальної громади в українській столиці, за якої власником комунального майна від імені громади виступає Київська міська рада, а районні в м. Києві державні адміністрації уповноважені нею через її виконавчий орган, що одночасно є місцевим органом виконавчої влади, здійснювати управління комунальним майном.

Отже, питання здійснення Київською міською радою її функцій та повноважень потребують більш ретельного і чіткого врегулювання на рівні законодавства. Чинне на сьогодні право міської ради на власний розсуд створювати чи не створювати районні ради потягло за собою ухвалення недостатньо виважених рішень та прийняття ряду наступних суперечливих нормативних актів.

З метою подолання відповідних порушень законодавства та пов'язаних з цим негативних наслідків необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., передбачивши в ньому чіткий перелік підстав і умов, за яких у тому числі Київська міська рада могла б приймати подібні рішення стосовно районних рад та в найкоротший термін розробити й ухвалити Закон України «Про місцевий референдум», наділивши в ньому територіальні громади правом на висловлювання власної думки з цього питання.

Висновки до розділу 2

Дослідивши поняття, види та організацію взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні власних та делегованих повноважень можна сформулювати ряд підсумкових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій.

1. Види взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві можна класифікувати за низкою

критеріїв. За територією: а) взаємодія першого рівня – між Київською міською радою, Київським міським головою та Київською міською державною адміністрацією; б) взаємодія другого рівня – між Київською міською радою, Київським міським головою, Київською міською державною адміністрацією, районними в місті радами (у разі створення) та районними державними адміністраціями; за сферами управління в галузі: а) соціально-економічного розвитку; б) бюджету, фінансів; в) управління майном та комунальною власністю, г) житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту і зв'язку; г) будівництва тощо; за джерелом виникнення: а) взаємодія при здійсненні власних повноважень; б) взаємодія при здійсненні делегованих повноважень.

2. Влада органів місцевого самоврядування не є повністю автономною від державної, але являє собою особливий вид публічної влади. Це яскраво простежується на прикладі закріплення на законодавчому рівні контролю держави над органами місцевого самоврядування в фінансовій сфері, що, безперечно, є його певним обмеженням.

3. Місцеві державні адміністрації містять подвійність у своєму призначенні: з одного боку, вони виступають складовою державних органів управління, а з іншого, – за своїм статусом покликані представляти інтереси територіальної громади. На наш погляд, на практиці це призводить до пріоритету вирішення державних завдань, що не є основною функцією органів місцевого самоврядування, за рахунок нехтування питаннями місцевого значення, для вирішення яких вони і створюються.

5. Конституція України містить норму про делегування місцевим державним адміністраціям повноважень тільки відповідними районними чи обласними радами (п. 6 ст. 118); ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. встановлює, що «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами». У свою чергу, ст. 1 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року також визначає, що «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад». Ми вважаємо, що нечіткий зміст цих норм допускає їх розширене тлумачення, на підставі якого в коло суб'єктів делегування можуть (а на практиці так і відбувається) бути включені не лише згадувані в нормі Конституції України районні та обласні ради, а й сільські, селищні, міські ради, у тому числі м. Києва.

6. На нашу думку, для усунення зазначеної невідповідності необхідним є зміна ч. 6 ст. 118 Конституції України, яку варто викласти в такій редакції: «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідно Київською міською та районними у м. Києві радами, районними чи обласними радами».

7. Більше того, необхідно зазначити, що ст. 10 та ст. 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. до певної міри суперечать одна одній. На нашу думку, ст. 10 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. має бути виключена, а ч. 1 ст. 10-1 має бути викладена в такій редакції: «виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, а виконавчими органами районних в м. Києві рад є районні в м. Києві державні адміністрації, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві».

8. На наш погляд, в м. Києві відбулася централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Зокрема, у ст. 5 зазначеної Хартії встановлено, що зміни територіальних

кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. У м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста.

9. У зв'язку з цим, пропонуємо ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. викласти у такій редакції: «Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради; виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення (ч. 1). Питання ліквідації, реорганізації, створення районних у місті Києві рад можуть вирішуватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму (ч. 2)».

10. З метою підвищення якості забезпечення законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території на законодавчому рівні потрібно забезпечити взаємодію місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів столиці. Варто відзначити, що багаторічною практикою вироблено різні форми такої взаємодії. Серед них – обмін інформацією, спільний аналіз стану правопорушень, розробка і здійснення профілактичних заходів, узгодження дій, опрацювання і реалізація поточних і перспективних планів взаємодії тощо. На наш погляд, ці та інші аспекти взаємодії мають бути узагальнені, систематизовані, а також повинні отримати юридичне закріплення. А саме: по-перше, додати до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. пункт 40¹, який пропонуємо викласти в такій редакції: «прийняття рішень щодо наданої інформації та затвердження спільних поточних та перспективних планів дій з правоохоронними органами щодо дотримання законності, боротьби із

злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території». По-друге, доповнити ст. 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. пунктом 15¹, який викласти в редакції: «брати участь у розробці та реалізації загальнодержавних програм щодо дотримання законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, які стосуються міста».

11. Реалізація ідеї створення місцевої міліції (муніципальної поліції) буде сприяти упорядкуванню взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, дасть можливість органам місцевої влади цілеспрямовано впливати на криміногенну обстановку і залежно від останньої визначати чисельність і склад місцевої міліції (муніципальної поліції), стратегію і тактику її використання, задовольняти потреби ресурсного забезпечення. І розпочинати її втілення варто саме зі столичного регіону – м. Києва.

12. Ми вважаємо, що рішення Київської міської ради 2010 року про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад є порушенням українського законодавства і прав громадян на самоврядування. На наш погляд, з метою виправлення цієї ситуації необхідно, по-перше, у найкоротші терміни Верховній Раді України ухвалити закон про порядок організації і проведення місцевих референдумів в Україні. По-друге, потрібно організувати і провести в м. Києві місцевий референдум, на який винести питання доцільності існування районних в місті рад. І лише тільки після цього, за результатами місцевого референдуму, Київській міській раді потрібно підтвердити попереднє рішення або його скасувати і відновити в м. Києві діяльність районних рад.

13. Статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визнають територіальні громади районів у містах суб'єктом права комунальної власності. А ліквідація їх без урахування думки відповідних територіальних громад є порушенням українського

законодавства. На нашу думку, з метою уникнення в подальшому випадків ігнорування та/або порушення місцевими радами відповідних положень Конституції та законів України необхідно надати імперативного характеру нормам права, що визначають районні в містах ради як елемент системи місцевого самоврядування. І для цього, на нашу думку, не потрібно радикально змінювати українське законодавство.

14. В зв'язку з тим, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., район у місті визнається адміністративно-територіальною одиницею, пропонуємо іншу дефініцію цієї ж статті названого закону викласти у наступній редакції: «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл та/або селищ що мають єдиний адміністративний центр».

15. Для уникнення ситуацій, коли Київська міська державна адміністрація делегує районним в місті Києві державним адміністраціям свої повноваження як виконавчого органу Київської міської ради, що є порушенням законодавства, вважаємо за доцільне закріпити на законодавчому рівні правовий статус та повноваження всіх органів публічної влади столиці України – Київської міської ради, районних в місті рад (у випадку їх створення), Київського міського голови, який є одночасно головою виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та 10 районних в м. Києві державних адміністрацій. Відповідні правові норми повинні визначати: по-перше – сфери повноважень, які має здійснювати Київська міська рада як представницький орган територіальної громади та Київська міська державна адміністрація як її виконавчий орган; по-друге, – чітко розмежовувати компетенцію Київської міської державної адміністрації як виконавчого органу Київської міської ради, з одного боку, та як місцевого органу виконавчої влади, з іншого; по-третє, – встановлювати форми і методи

співпраці та взаємодії представницького органу територіальної громади м. Києва з державним органом, що водночас виступає й виконавчим органом місцевої влади, як у сфері власних, так і делегованих повноважень; по-четверте, – надати імперативного характеру нормам права, що визначають районні в містах ради як елемент системи місцевого самоврядування.

16. На рівні столиці нашої держави – м. Києва, має місце певна деформованість загального розуміння системи місцевого самоврядування закріпленого на конституційно-правовому рівні в Україні. Це призводить до відсутності чіткої визначеності і розподілу компетенції між органами державної влади і органами місцевого самоврядування як на міському, так і на районному в м. Києві рівнях. Це, у свою чергу, суттєво нівелює принципи і форми контролю за відповідною діяльністю місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, територіальні громади районів м. Києва, які за своєю чисельністю перевершують територіальні громади окремих обласних центрів нашої держави, позбавлені права на формування власних бюджетів і реалізацію передбачених українським законодавством повноважень.

17. На сьогодні в Україні в цілому й в м. Києві зокрема здійснюється спроба реалізації до певної міри змішаної концепції місцевого самоврядування, яка включає в себе елементи як континентальної, так і іберійської моделі. Що, на наш погляд, не сприяє, а, навпаки, ускладнює його реалізацію в цілому і заплутує як власні, так і делеговані повноваження відповідних органів публічної влади зокрема. Тому ми вважаємо, що в тому числі з метою реалізації саме континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування в нашій державі необхідно внести зміни до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які б чітко розмежовували посади голови Київської міської державної адміністрації і Київського міського голови. І навіть

більше: на нашу думку, цей нормативно-правовий акт має містити норму про неможливість суміщення цих посад однією й тією ж особою.

18. Створені у 2010 році районні в місті Києві державні адміністрації наділені повноваженнями окремими розпорядженнями виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Подібний перерозподіл повноважень, не передбачений ні Конституцією, ні законами України, іде врозріз із положеннями чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування, і навіть більше – є їх прямим порушенням. Відбулася підміна понять – замість формування в столиці України, з урахуванням вимог Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р., Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. та норм національного законодавства, стрункої системи місцевого самоврядування з наділенням її органів чітко визначеними законом власними і делегованими повноваженнями, у м. Києві підзаконними актами було створено і наділено неприбутковими їм повноваженнями органи, що за всіма ознаками є приналежними до виконавчої гілки влади, але в українському законодавстві як такі не визначені.

19. На сьогодні в столиці України сформувалася взагалі нова система реалізації представницьким органом територіальної громади – Київською міською радою, своїх самоврядних функцій. Фактично, створено особливу форму здійснення управління комунальною власністю територіальної громади в українській столиці, за якої власником комунального майна від імені громади виступає Київська міська рада, а районні в м. Києві державні адміністрації уповноважені нею через її виконавчий орган, що водночас є місцевим органом виконавчої влади, здійснювати управління комунальним майном. Як наслідок, питання здійснення Київською міською радою її функцій та повноважень потребують більш ретельного і чіткого врегулювання на рівні законодавства. Чинне на сьогодні право міської ради на власний розсуд створювати чи не створювати районні ради потягло за

собою ухвалення недостатньо виважених рішень та прийняття ряду суперечливих нормативних актів. З метою подолання відповідних порушень законодавства та пов'язаних з цим негативних наслідків необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., передбачивши в ньому чіткий перелік підстав і умов, за яких, у тому числі Київська міська рада, могла б приймати подібні рішення стосовно районних рад та в найстисліший термін розробити та ухвалити Закон України «Про місцевий референдум», наділивши в ньому територіальні громади правом на висловлювання власної думки з цього питання.

РОЗДІЛ 3

ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ МІСТА КИЄВА)

3.1 Оптимізація нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Сучасними вітчизняними науковцями приділяється багато уваги дослідженню питань, що тією чи іншою мірою пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням взаємодії публічних органів влади в цілому [40; 44; 122; 124; 150; 151; 152; 153 тощо] і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування зокрема [154; 52; 155; 156; 54 тощо]. Проте в цьому аспекті привертає до себе увагу та обставина, що у своїх роботах зазначені та інші автори не зосереджують безпосередньої уваги на розумінні самого поняття «нормативно-правове забезпечення взаємодії». Зазвичай воно використовується ними як таке, що не потребує тлумачення, при цьому вони детально аналізують принципи, форми, методи такої взаємодії.

На нашу думку, в межах дисертаційного дослідження необхідно зазначити, що нормативно-правове забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування вбирає в себе як його нормативне регулювання, так і реалізацію права суб'єктами правовідносин у сфері муніципального управління. Воно включає також пошук шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, що необхідні для виконання нових завдань, які виникають під час здійснення відповідної взаємодії.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес створення і реалізації правових норм, що спрямовані на підтримку

функціонування та упорядкування відносин між місцевими органами публічної влади при здійсненні ними повноважень.

Основу нормативно-правового забезпечення відповідної взаємодії складають формування та підтримка її нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості стосунків між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Вихідним актом забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції та завдання відповідних органів публічної влади як в цілому, так і за конкретними напрямками їх діяльності.

У свою чергу, система нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування являє собою сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування системи відповідних органів публічної влади і виконання ними покладених на них повноважень.

Проведені останнім часом науково-практичні дослідження у сфері конституційно-правових засад системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні засвідчують ряд проблем її функціонування. Всі автори одноголосно сходяться на думці про необхідність подальшого проведення адміністративної реформи з метою оптимізації діяльності відповідних місцевих органів публічної влади. Ключовим аспектом відповідних перетворень називається децентралізація влади і управління, у тому числі на рівні територіальної громади.

Усталеною є думка про те, що в теорії та практиці державного будівництва, коли розглядають поняття децентралізації, визначають дві її форми – демократичну та адміністративну. Демократична децентралізація являє собою передачу частини державної виконавчої влади на рівень мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць

(територіальних громад, комун, муніципалітетів, територіальних колективів тощо) і тих органів, які вони формують шляхом виборів (органів місцевого самоврядування). У свою чергу, адміністративна децентралізація являє собою створення на місцях – в межах адміністративно-територіальних одиниць, спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять низову ланку урядової вертикалі [157, с. 45].

У різних країнах світу з метою ефективно організації влади на місцях використовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях). На вибір тієї чи іншої з них впливають такі фактори як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні» економічні умови, національні особливості, історичні традиції тощо [157, с. 45].

Як уже зазначалося раніше, більшість сучасних фахівців права схиляються до виокремлення таких сучасних систем управління на місцях, а отже, і децентралізації влади:

– англосаксонська (англійська). Характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (наприклад, Великобританія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії).

Специфічними рисами цієї системи, на думку правознавців, є: значна автономія органів місцевого самоврядування відносно 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 опікали б органи місцевого самоврядування; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства; жорсткий

судовий контроль; виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою; функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої в законі, і заборона їх виходу поза межі цієї компетенції. Інакше кажучи, повноваження органів місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що безпосередньо передбачено законом) [158, с. 30].

– континентальна (французька). Будується на поєднанні місцевого самоврядування та місцевого управління і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської системи права, і свого остаточного вигляду вона набула у Франції із прийняттям Закону Французької Республіки «Про права і свободи місцевих колективів» від 1982 р. Ця система характеризується: більш високим (порівняно з англосаксонською) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості; поєднанням 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 (префектів, комісарів тощо), які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; визначенням повноважень місцевого самоврядування згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом) [158, с. 32].

– іберійська система (усталена в Бразилії, Португалії, Мексиці, з певними особливостями в Іспанії), яка передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові

особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях [157, с. 47–48].

При цьому важливо зауважити, що зафіксовані в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. положення деякі дослідники вважають ще однією з моделей місцевого самоврядування, яка юридично оформлена і прийнята до виконання всіма державами Європи. Її метою є проголошення і проведення у життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому і регіональному самоврядуванні. У ній робиться наголос на тому, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ демократичного ладу, що існування наділених владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне і одночасно наближене до громадянина управління. У цій Хартії особлива увага звертається на необхідність конституційного і законодавчого фундаменту для здійснення місцевого самоврядування, встановлюються принципи закріплення компетенції самоврядування, важливість збереження і захисту територіальних меж місцевого самоврядування, гарантування їх автономії щодо адміністративних структур. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., у механізмі здійснення місцевого самоврядування на перше місце поставлені представницькі органи місцевого самоврядування й лише на друге – територіальна громада [157, с. 48].

Аналіз різних форм децентралізації дає змогу визначитися з тим, до якого типу тяжіє та чи інша держава. Для аналізу взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України – м. Києві, необхідно визначити, яка саме система децентралізації влади передбачена правовою системою України. Тим самим можна буде з'ясувати, які принципи закладені в основу правового статусу місцевих органів

управління, а отже, і сформувати ефективну нормативно-правову модель взаємодії цих органів при виконанні покладених на них функцій та завдань.

Як уже зазначалося вище, територіальною основою взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в столиці України є територія м. Києва та його районів. З 2001 до 2010 року у м. Києві, крім Київської міської ради та її виконавчого органу – Київської міської державної адміністрації, діяли десять районних у м. Києві рад та їх виконавчі органи – районні у м. Києві державні адміністрації. Подальше реформування призвело до того, що рішенням Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 [111] припинено діяльність з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій. Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради Київською міською державною адміністрацією «Про організаційно-правові заходи, пов'язані з виконанням рішення Київської міської ради від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 30 вересня 2010 р. №787 [112] з 31 жовтня 2010 року було створено районні в м. Києві державні адміністрації, які не визначені правонаступниками ліквідованих і є юридично та фактично новими органами, які було наділено повноваженнями відповідно до чинного законодавства. Таким чином, у м. Києві, на наш погляд, відбулася централізація влади, а саме в м. Києві в 2010 році, без з'ясування думки жителів територіальної громади міста в цілому і районів зокрема, було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в місті.

Крім того, єдиною тезою, у якій ідеться про підстави прийняття Київською міською радою такого рішення, зазначено «з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві» [111]. Єдиним позитивним моментом в цій події стало те, що в подальшому відбулася певна деконцентрація державної влади шляхом створення в м. Києві районних державних адміністрацій та наділення їх

повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності районів міста, але ці органи не є елементами системи місцевого самоврядування. Це особливість нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

Важливим аспектом при з'ясуванні правового статусу органів місцевого самоврядування є не тільки розуміння сутності принципів місцевого самоврядування, але й аналіз методів їх діяльності. Метод (гр. *methodos*) – 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; 2) прийом чи спосіб дії [159, с. 315]. Нас цікавить саме друге тлумачення. Саме тому це також і шлях або спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та на практиці. Таким чином, методи діяльності органів міського самоврядування – це, по-перше, прийоми, способи дії у процесі управління, а, по-друге, – способи пізнання змін у суспільному житті громадян у результаті реалізації управління. Очевидно, що перша і друга група вказаних методів діяльності будь-якого органу управління, у тому числі. і самоврядного, визначаються методом науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема [157, с. 60].

Метод науки управління – це спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів. Така дефініція методу науки управління визначає і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Методи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються також методом науки місцевого самоврядування, який є сукупністю способів і прийомів всебічного пізнання місцевого самоврядування як суспільної реальності. Він зумовлений конкретно-історичним рівнем пізнання і практики [157, с. 60].

Структуру методу місцевого самоврядування, як і будь-якої іншої науки, можна представити у вигляді трьох блоків: теоретичного – світоглядні положення, концепції і теоретичні принципи, які становлять

зміст пізнання; методичного – методичні прийоми, які відповідають специфіці предмета, що вивчається; технічного – прийоми, які застосовуються для фіксації фактів, визначення напрямку дослідження, оформлення його результатів [157, с. 61].

Ми підтримуємо точку зору, що методи взаємодії представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування мають сприяти узгодженню місцевих та регіональних інтересів [157, с. 64]. Але вони на сьогодні ні в теоретичному, ні в прикладному аспекті є нерозробленими, що і призводить до порушень законодавства, в тому числі таких як делегування Київською міською державною адміністрацією своїх повноважень як виконавчого органу Київської міської ради – районним в м. Києві державним адміністраціям.

Пропозиції щодо способів та порядку організації місцевого управління в Україні вносяться протягом усього часу незалежності нашої держави. Частина з них тією чи іншою мірою реалізована. Можна навіть говорити про перманентну реформу місцевого самоврядування, спрямовану на децентралізацію влади. При цьому основні засади впроваджуються за цим напрямом по всій країні, а в столиці України продовжують здійснюватися кроки за напрямом централізації влади та позбавлення киян реального права на місцеве самоврядування.

Так, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо відповідних змін до Конституції України [160]. Пропозиції підготовлені для реалізації реформи місцевого самоврядування, Концепцію якої було ухвалено українським урядом 1 квітня 2014 р. Розробники обґрунтовують необхідність зазначених змін тим, що саме Основний Закон держави визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести докорінну реформу неможливо.

Основні зміни передбачають:

– запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

– передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

– розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

– чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі, через їх участь в загальнодержавних податках;

– ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями [160].

Пропозиції щодо змін до Конституції України підготовлені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на основі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування); з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування.

На нашу думку, цей проект містить ряд суперечливих моментів. Зокрема, ним пропонується внести зміни до ст. 116 Конституції України, додавши до переліку повноважень Кабінету Міністрів України прийняття рішень щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 2.1) [160]. Тобто розробники пропонують наділити український уряд повноваженням, яке на сьогодні є прерогативою Верховної Ради України. Відповідно,

остання буде його позбавлена. Вважаємо, що це суперечить основним демократичним принципам. Український парламент є загальнодержавним представницьким органом. У випадку проведення легітимних виборів до Верховної Ради України саме вона виступає основною рушійною силою народовладдя в нашій державі. Крім того, народні депутати України мають представляти інтереси населення, яке наділило їх мандатом, відповідно до Конституції та законів України. А Кабінет Міністрів України є органом державної влади, який має забезпечувати виконання прийнятих українським парламентом законів та обраного парламентом напряму державної політики, у тому числі у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Український уряд, за своєю правовою природою, – вищий орган виконавчої влади, не може бути наділений повноваженням виступати від імені громадян країни, а тим більше на власний розсуд вирішувати питання адміністративно-територіального устрою держави. Кабінет Міністрів України як виконавчий орган може діяти виключно на підставі рішень Верховної Ради України, з метою забезпечення виконання ухвалених нею рішень, за напрямом поступального розвитку українського суспільства та держави в межах дотримання ч. 2 ст. 5 Конституції України – «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1].

Цікавим є те, що в зазначеному проекті пропонується викласти ст. 119 Конституції України в такій редакції: «Голови державних представництв на відповідній території: 1) здійснюють нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України; 2) координують та спрямовують роботу державних інспекцій на місцевому рівні; 3) координують роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади; 4) координують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану; 5) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (ч. 1). Рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам

України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України (ч. 2)» [160].

Виходячи з цього, у випадку прийняття такої редакції проекту закону про внесення змін до Конституції України місцеві державні адміністрації будуть ліквідовані, а так звані державні представництва будуть створені з єдиною відповідно до зазначених повноважень метою – забезпечувати й гарантувати взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що у ч. 2 запропонованої редакції ст. 119 Основного Закону держави вживається термін «рішення голів державних представництв». Голова державного представництва є посадовою особою, правовий статус якої передбачає виконання функції з представництва держави в певних територіальних одиницях. Ця посадова особа не може приймати «рішення» як офіційний документ, оскільки правова доктрина України розглядає «рішення» як акт, котрий приймають колегіальні органи, тому для назви актів, які прийматиме голова державного представництва, правильно вживати термін «розпорядження» або «наказ».

Столиця країни як місце перебування центральних органів влади держави, а часто також її економічний та культурний центр потребує особливої уваги з точки зору визначення свого правового статусу, взаємовідносин з центральними та регіональними органами державної влади, самоврядних прав місцевої громади. Оскільки в Україні триває здійснення муніципальної реформи, дослідження досвіду зарубіжних країн у сфері організації здійснення місцевого самоврядування у столичних містах може бути корисним для пошуку шляхів оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

Варто нагадати, що ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. визначає місцеве самоврядування як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону

здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [59]. У свою чергу, Жаліда Я.А. зазначає, що у ст. 10 цієї Хартії встановлено, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати в межах закону, створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також виступати членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування повинно визнаватися кожною державою [115, с. 13]. Подібні положення суттєво розширюють вітчизняне розуміння місцевого самоврядування, що впливає зі змісту українського законодавства. За нашою правовою доктриною, «місцеве самоврядування» зводиться до розуміння права та реальної здатності територіальної громади вирішувати самостійно справи місцевого значення, особисто або через представницькі органи.

Нормативно-правове регулювання питань здійснення муніципального управління в столицях різних країн помітно відрізняється як у юридико-технічному, так і в змістовому аспектах. Розглянемо його особливості на прикладі трьох провідних європейських держав, які мають давні традиції конституціоналізму – Великобританія, Франція, Німеччина, та трьох пострадянських країн, які обрали демократичний, а отже, конституційний шлях розвитку наприкінці ХХ століття – Казахстан, Латвія, Грузія.

Як вбачається з аналізу норм неписаної Конституції Великобританії, м. Лондон як столиця цього королівства має особливий історично сформований правовий статус [161, с. 8–48]. Однією з останніх змін місцевого управління в цьому місті стало обрання мера Великого Лондону у 2000 році. Його обрали строком на чотири роки і надали йому такі права, які значною мірою перевищували права колишньої столичної ради. Такі реформаторські кроки не були підтримані мешканцями столиці. У травні

1998 року за результатами проведеного референдуму у м. Лондоні в 2000 році було засновано єдиний представницький орган – Збори Великого Лондона. Головними завданнями цих Зборів стало вирішення стратегічних завдань місцевого самоврядування столиці, до яких віднесено удосконалення системи соціального забезпечення й транспортної системи [2, с. 211].

Сьогодні Збори Великого Лондона являють собою унікальну форму правління, яку складають мер Великого Лондона, Асамблея (рада, збори) Лондона та неполітичний штат службовців, які супроводжують діяльність Зборів. Асамблея Лондона складається із 25 членів, які обираються одночасно з мером. З них 11 членів представляють інтереси всієї столиці, а 14 – інтереси виборчих округів, сформованих у чотирьох районах Лондона [162].

У віданні мера Лондона на цей час перебувають такі питання організації життя мегаполіса як: управління міським транспортом, територіальне планування, економічний розвиток, охорона навколишнього середовища, командування муніципальною поліцією, управління розвитком культури, розвиток служби пожежної охорони, управління розвитком спорту і допомога засобам масової інформації [2, с. 212]. У цьому переліку відсутні будь-які політичні або загальнодержавні питання.

Отже, Великобританія у своїй столиці здійснила заходи щодо децентралізації влади. Усі основні повноваження стосовно реалізації функцій місцевого самоврядування були передані меру Великого Лондона, що, на думку мешканців самого міста, не дає можливості територіальній громаді в повній мірі управляти міським господарством.

Особливий статус столиці Франції – м. Париж, встановлено Законом Французької Республіки № 82-1169 від 31 грудня 1982 р. У ньому визначено, що в Парижі існує два рівні самоврядування – рівень комуни та рівень міського району (або групи районів). На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада. На комунальному рівні містом керує

рада та мер. Порівняно з іншими містами країни, частина повноважень мера столиці передана радам та меру міських районів. Щодо ради Парижу, то в ній назва «муніципальна» відсутня, оскільки вона є одночасно генеральною радою департаменту Сени, межі якого збігаються з межами міста [118, с. 84–85].

На рівні комуни як адміністративного округу роль представника держави виконує також мер. У цій ситуації адміністративно він підпорядкований префекту департаменту, а при виконанні певних судових функцій – прокурору. До основних адміністративних функцій мера належать: оприлюднення державних законів та правил; організація компаній призову на військову службу та перепису населення; реєстрація актів громадського стану; вчинення певних нотаріальних дій (видача довідок та здійснення посвідчувальних написів); застосування заходів загальної безпеки; виконання функцій представника судової поліції [118, с. 84–85].

Наявний у Франції досвід суміщення постів голови муніципальної ради та керівника виконавчої влади в особі мера комуни демонструє приклад оптимізації управління та не порушує принципу розподілу влад, оскільки передбачає відповідні особливі механізми контролю за виконанням функцій голови ради та голови виконавчої влади, зокрема через інститут префектів та супрефектів [118, с. 85]. Це корисний досвід для України, який можна було б використати в ході формування представницької влади місцевого самоврядування в м. Києві.

Париж поділений на райони. Структуру органів влади районів складають представницькі органи – рада району, яка складається з муніципальних радників (163 особи), обраних в цьому районі, та з районних радників, число яких має удвічі перевищувати число муніципальних радників. Члени ради району не можуть поєднувати мандати. Мер району обирається районною радою з числа її членів – муніципальних радників. Саме таким чином забезпечується поєднання інтересів громадян, які

мешкають в окремо взятому районі столиці і всього населення Парижу [2, с. 709] в цілому.

Отже, незважаючи на те, що Франція, як і Україна, є унітарною державою, це не заважає меру Парижа виконувати функції, які в Києві виконуються чотирма різними відомствами. Так, в Україні призовом на військову службу займаються військові комісаріати районів та міста Міністерства оборони України, реєстрацією актів громадського стану – районні управління юстиції в місті, правоохоронна діяльність здійснюється відповідними місцевими управліннями та відділами Міністерства внутрішніх справ України, нотаріальні дії – відповідними державними нотаріальними конторами або приватними нотаріусами.

Столицею Німеччини та суб'єктом федерації є м. Берлін, тому основні принципи управління ним встановлені в Конституції Берліну від 23 листопада 1995 р. Так, представницьким органом в Берліні є Палата Представників, функції уряду виконує Сенат, який складається із Правлячого Бургомістра та максимум 10 членів Сенату. Правлячого Бургомістра обирають абсолютною більшістю членів Палати представників [163].

В адміністративному плані Берлін ділиться на райони, які користуються самоврядуванням, мають власний статут, але не мають фінансової самостійності [2, с. 227]. Управління районами здійснюють бургомістри (мери) районів, районні збори та районні адміністрації [163].

Що стосується громад, то, відповідно до законодавств земель Німеччини, вони є корпораціями публічного права, що володіють правом самоврядування в місцевих справах. Сфера публічної діяльності цих корпорацій визначена земельними законами й може охоплювати головним чином питання комунального господарства. Земельні конституції віднесли до компетенції громад питання управління общинним майном і комунальними підприємствами, функціонування місцевого транспорту й організації дорожнього будівництва, надання комунальних послуг, діяльності місцевої поліції й пожежної охорони [2, с. 228–229] тощо.

З наведених вище положень випливає, що мешканці столиці Німеччини мають певні обмеження щодо здійснення свого права на місцеве самоврядування порівняно з мешканцями інших міст країни. Натомість федеративний державний устрій цієї країни та її історичний досвід зумовлюють можливість реального забезпечення самостійності місцевого самоврядування та можливість громад на місцях вирішувати нагальні справи місцевого значення без жорсткого контролю з боку органів державної влади та дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами держави. Але варто звернути увагу на те, що, як і у випадку з Лондоном, представницькі органи місцевого самоврядування Берліну не мають у своїй компетенції питань загальнодержавного та/або політичного характеру. Це є спірним питанням в сфері повноважень Київського міського голови та очолюваної ним Київської міської державної адміністрації.

У Казахстані особливості місцевого управління в столиці держави визначено у Законі Республіки Казахстан «Про статус столиці Республіки Казахстан» від 24 липня 2007 р. [167]. Так, у столиці країни – м. Астана, управління здійснюють представницький виборний орган – масліхат, місцевий орган виконавчої влади – акімат, та голова акімату – акім. Цікавим є те, що відповідно до ст. 6 Закону Республіки Казахстан «Про статус столиці Республіки Казахстан» від 24 липня 2007 р., Уряд Казахстану має виключне повноваження щодо встановлення правил перевезення пасажирів і багажу автомобільним транспортом у столиці; правил надання фізичними та юридичними особами торгових, розважальних, готельних, медичних та інших послуг на території столиці; та розробка державних програм з питань розвитку столиці [167]. Також законом встановлено додаткові повноваження масліхату, акімату та акіма столиці, особливості комунальної власності, архітектурної, містобудівної, будівельної діяльності, інфраструктури та правового регулювання земельних відносин в ній. Отже,

ми в черговий раз бачимо чіткий розподіл повноважень, що закріплено на законодавчому рівні.

Можна зробити висновок про те, що повноваження органів виконавчої влади в столиці Казахстану є ширшими за повноваження представницького органу, а отже, при визначенні конституційно-правового статусу м. Астана реалізована державницька теорія місцевого самоврядування. Позитивним же в цьому, на нашу думку, є те, що визначення ключових принципів організації міського господарства в столиці держави було закріплено саме на законодавчому рівні.

У Латвії між міським управлінням столиці країни Риги та районними радами часто виникали серйозні розбіжності. У зв'язку з цим, 10 липня 1992 року було прийнято окремий закон, що регулював діяльність органів влади Риги, і діяв до 1994 року [168, с. 140]. Відповідно до зазначеного закону структура влади в Ризі включала в себе: вищий орган «Dome», раду, районні (приміські) ради, районні (приміські) правління, аудиторські комітети муніципалітету та його районів (передмість). Створення «Dome» Риги максимально сприяло співробітництву між муніципальною радою та її виконавчими органами, з одного боку, та районними радами, і, відповідно, їх виконавчими органами, з іншого. На жаль, повністю проблема вирішена не була, організаційна структура «Dome» Риги була недостатньо гнучкою, а кількість депутатів місцевих та районних рад надлишковою. Продовжувались суперечності стосовно розподілу обов'язків з управління майном та ін. Території округів створювались штучно, не бралися до уваги історичні та географічні межі районів. Таким чином, норми закону про органи влади Риги були недосконалими. Подібну ситуацію ми спостерігаємо зараз і в столиці України – м. Києві. У зв'язку з цим, 19 травня 1994 року було прийнято новий закон «Про місцеві органи влади», згідно з яким в столиці Латвії було створено однорівневу систему управління [168, с. 141].

В цьому законі було вперше в історії Латвії нормативно врегульовано всі типи самоуправління – сільські муніципалітети, районні та міські

муніципалітети і округи. У відповідності з цим законом місцеві органи влади, у тому числі в столиці, визначаються як адміністративні органи, які через обраних представників – раду або «Dome», гарантують виконання функцій, делегованих їм законом, Кабінетом Міністрів Латвії, або прийнятих за власною ініціативою з врахуванням інтересів держави та населення, що проживає на адміністративній території. Адміністративна діяльність місцевих органів влади регулюється публічним правом, але в сфері приватного права вони мають права юридичної особи [168, с. 144].

Міська рада Риги обирається шляхом проведення рівних, прямих і пропорційних виборів при таємному голосуванні строком на 4 роки. Ризька дума складається з 60 радників [169]. Голова Ризької думи (мер Риги) обирається Ризькою думою з числа радників, здійснення ним своїх повноважень організаційно забезпечує офіс Голови Ризької думи [170].

На сьогодні столиця Грузії – м. Тбілісі, має особливий статус, закріплений Законом Республіки Грузія «Про столицю Грузії Тбілісі» від 18 лютого 1998 р. Відповідно до нього, представницьким органом м. Тбілісі є місцева рада, обрана за принципом пропорційного представництва. Виконавча гілка складається з мера, прем'єра та районного гамгебелі, чия кандидатура пропонується мером та призначається президентом [171, с. 330]. Виконавча гілка влади столиці Грузії також має свої особливості. У зв'язку з тим, що місто поділено на 11 районів, муніципалітет м. Тбілісі складається з правління міста та його районів. Місцеве самоуправління здійснюється тільки через місцеву раду Тбілісі, в районних управліннях відсутні представницькі органи [171, с. 347].

Управління столицею здійснюється під контролем вищих органів державної влади Грузії. Органи та посадові особи, що призначаються державою для здійснення місцевого управління, зосереджують більше влади, а отже, право жителів Тбілісі на місцеве самоврядування повною мірою не реалізується.

Політичний підхід до вирішення питань місцевого управління в столиці Грузії вбачається, зокрема, в тому, що до кола офіційних представників місцевих рад, крім голови, секретаря, голів комісій місцевих рад в Тбілісі, додатково входять заступники голів комісій місцевих рад та голови політичних фракцій [171, с. 336]. Таким чином, ситуація з місцевим самоуправлінням в столиці Грузії на сьогодні нагадує ту, яка склалася і в столиці України – м. Києві.

Отже, з точки зору теорії конституціоналізму, світова практика виробила наступні способи юридико-технічного закріплення правового статусу столиць держав та їх органів управління: а) безпосередньо в Конституції, положення якої конкретизуються у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах; б) в конституціях суб'єктів федерації; в) в законах, присвячених питанням місцевого управління (самоврядування); г) спеціальних законах, присвячених питанням життєдіяльності столиць; ґ) локальних нормативно-правових актах (прийнятих місцевими представницькими органами або на референдумі).

У країнах із давніми традиціями конституціоналізму частіше використовується спосіб закріплення – у локальних нормативно-правових актах. У пострадянських країнах популярним є прийняття спеціального закону про столицю або закріплення особливостей управління столицею у спеціальних законах, присвячених місцевому самоврядуванню.

При визначенні конституційно-правового статусу столиць головною проблемою місцевого самоврядування є надто пильна увага держави до цього питання, що призводить до створення значної кількості місцевих державних органів управління, або закріпленні повноважень за вищими державними органами щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це обмежує право громади даних міст на реалізацію відповідних прав і свобод. Така ситуація спостерігається як в столиці України, так і в Парижі, Берліні, Астані та Тбілісі.

Також спільною для усіх розглянутих столиць є наявність посади мера міста та представницького органу. Щодо місцевих органів державної влади, то у Ризі їх функції виконують представницькі органи, у Парижі вони представлені не колегіальним органом, а посадами префекта та суперфекта.

Мер як посадова особа, наділена певним колом повноважень з управління столицею, є в усіх розглянутих країнах. Посада мера зазвичай є виборною і використовуються два способи його обрання: прямий – безпосередньо жителями міста (Лондон, Париж, Тбілісі); непрямий – членами представницького органу міста (Рига, Берлін).

Мер столиці також може бути призначений на посаду вищим органом державної влади. Так, акім м. Астани призначається президентом Республіки Казахстан за згодою з масліхатом столиці [172]. Такий спосіб, на нашу думку, суперечить основним принципам місцевого самоврядування, визначених в Європейській Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. та є неприйнятним.

Порівнюючи місцеве самоврядування в розглянутих столицях зі станом місцевого самоврядування в столиці України, можна зазначити наступне. У м. Києві протягом останніх чотирьох років, на відміну від м. Лондона, відбулися заходи щодо централізації місцевого управління внаслідок ліквідації районних у місті Києві рад. Сама ж посада Київського міського голови, на відміну від лондонського мера, передбачає ряд повноважень, визначених законами України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р., та «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., але вони переважно носять організаційний характер. Питання ж місцевого значення вирішує міська рада, і, у разі створення, районні в місті ради.

Зважаючи на прагнення України до Євроінтеграції та необхідність у цьому випадку дотримання принципу субсидіарності, досвід Франції в організації здійснення муніципальною посадовою особою широкого кола

повноважень в рамках однієї території міг би стати корисним для України. Проте при його запозиченні необхідно враховувати те, що згадана вище система договірного розподілу повноважень між головою окружної ради та префектом передбачає форму взаємодії, непопулярну в нашій державі. Безперечно, органи публічної влади вступають у договірні відносини, але характер цих відносин більшою мірою перебуває в господарсько-правовій сфері, стосується їх діяльності як юридичних осіб, а не уповноважених на виконання функцій держави чи на представництво громади органів.

Корисним для Києва може бути досвід Астани. Зокрема, у столиці України було б доцільним окреслити статус комунального майна м. Києва саме в Законі України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. Через відсутність належного нормативного регулювання Київська міська рада не може забезпечити належного управління комунальним майном, а делегування цього повноваження районним в місті Києві державним адміністраціям (на праві оперативного управління) породжує ряд проблем щодо захисту цього майна.

Зважаючи на те, що чисельність населення Києва станом на 1 червня 2014 року становить 2 мільйони 872 тисячі 382 особи [173], а населення Риги станом на січень 2014 року становило лише 693 тисячі 64 особи [174], можна зробити висновок, що однорівнева система, обрана латвійським законодавцем для більш ефективного управління столицею та скорочення муніципальних чиновників, не може бути актуальною для столиці України.

Таким чином, ми вважаємо, що з метою оптимізації нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно вносити зміни у національне законодавство України у чіткій відповідності з нормами Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р. та Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р.

В основі таких змін, з урахуванням певних історичних традицій, політичних, економічних та соціальних особливостей України, має лежати

континентальна модель організації місцевого самоврядування, яка не повинна бути переобтяжена не завжди вдалим спробами «національної адаптації» її положень. Останні, за звичай переслідують не загальнодержавні інтереси або прагнення територіальних громад, а власні зацікавленості.

З метою практичного здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні має проявитися політична воля єдиного законодавчого органу нашої держави – Верховної Ради України, яка повинна внести зміни та ухвалити цілий ряд нормативно-правових актів, спрямованих на створення органічної системи місцевого самоврядування та забезпечення реальних прав і свобод територіальних громад в Україні, у тому числі м. Києві.

3.2 Оптимізація організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Слід зазначити, що вітчизняними науковцями приділяється багато уваги дослідженню питань, що тією чи іншою мірою пов'язані з організаційним забезпеченням взаємодії публічних органів влади в цілому [40; 44; 122; 124; 150; 151; 152; 153 тощо] і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування зокрема [154; 52; 155; 156; 54; тощо]. Проте у зазначених роботах не розкривається саме поняття «організаційне забезпечення взаємодії». Як правило, воно використовується як таке, що не потребує спеціального тлумачення.

У теорії державного управління усталилася думка, що «організаційна взаємодія – сукупність процесів і дій, що відображають змістову сторону організаційно-управлінських відносин і зв'язків між індивідами й соціальними групами незалежно від сфери і видів їхньої життєдіяльності, а також від рівня соціальної організації суспільства. Організаційна взаємодія

розглядається у двох значеннях: у широкому – це комплексний взаємозв'язок елементів соціальної системи та її організаційної структури управління при взаємоузгоджених відносинах із зовнішнім середовищем; у вузькому – це взаємовигідні та узгоджені за цілями, часом, місцем і ресурсами зв'язки індивідів як суб'єктів організаційно-управлінської та господарської діяльності (фізичні, юридичні й посадові особи) усередині соціальних об'єктів. Організаційну взаємодію розуміють як процес досягнення внутрішньої впорядкованості, узгодженості діяльності частин певного соціального цілого; як сукупність процесів або дій, що сприяють встановленню і вдосконаленню зв'язків між частинами соціального цілого; як складову частину процесу управління, суть якої зводиться до координації дій окремих елементів системи державного управління заради досягнення взаємної відповідності функціонування її частин; як процес розподілу обов'язків між суб'єктами державного управління різних рівнів, а також між керівниками і підлеглими в межах будь-якої соціальної системи [175, с. 426].

Практика діяльності великих та складних організаційних систем, до яких можна віднести і систему місцевих органів публічної влади, доводить наявність певних труднощів у процесі становлення між ними взаємозв'язків та їх спільної діяльності. Важливе місце в подоланні зазначених труднощів відіграють організаційні відносини, що становлять складний комплекс стійких, свідомо створених зв'язків та взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які виникають у процесі їх функціонування. Існують різні типи організаційних відносин: формальні та неформальні; внутрішньосистемні та міжсистемні; лінійні та функціональні; субординаційні (вертикальні) та координаційні (горизонтальні); галузеві, міжгалузеві та територіальні тощо. Усе це має місце в процесі взаємодії відповідних органів публічної влади.

Організаційне забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування становить сукупність

структурних та динамічних (процесуальних) організаційних взаємовідносин відповідних органів публічної влади на муніципальному рівні, що включає сукупність конкретних субординаційних та координаційних, лінійних та функціональних, а також інших організаційних зв'язків, систем підпорядкування, звітності, контролю, правових норм, втілених у внутрішніх нормативних документах. Воно передбачає створення або удосконалення вже діючих організаційних зв'язків з метою забезпечення ефективного функціонування як окремих елементів, так і в цілому відповідної організаційної системи місцевих органів публічної влади в межах Конституції та законів України з метою поступального розвитку територіальних громад, суспільства та держави в цілому.

Розглядаючи оптимізацію організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є сенс зазначити, що Конституція України в питаннях місцевого значення є політико-правовим документом, який передбачає його постійний діалектичний розвиток в майбутньому. Вона визначила тільки концептуальні принципи щодо його здійснення. Решту ж питань його розбудови і становлення вона залишила для регулювання окремими законами. Це впливає зі змісту п. 15 ст. 92 Основного Закону нашої країни, яким передбачено, що тільки законами України визначаються засади місцевого самоврядування [1]. Ця концептуальна норма знайшла своє відображення в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. [49] Безумовно, це не єдиний і не останній крок до вдосконалення правового поля інституту місцевого самоврядування. В рамках Конституції України він може вдосконалюватися, враховуючи особливості того чи іншого етапу розвитку суспільства або держави, тим більше, що Конституція України чітко визначила потребу прийняття окремих законів у галузі місцевого самоврядування в м. Києві, зокрема законів України «Про особливості здійснення виконавчої влади в м. Києві» (ст. 118 Конституції України), «Про спеціальний статус м. Києва», (ст. 133

Конституції України), «Про особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Києві» (ст. 140 Конституції України).

За своїм суспільно-політичним призначенням Основний Закон нашої країни, що проголосив Україну демократичною, соціальною, правовою державою, де визнається і гарантується місцеве самоврядування, об'єктивно не може орієнтувати на встановлення на законодавчому рівні приписів, спрямованих на повну ліквідацію або на суттєве обмеження місцевого самоврядування на рівні районів у містах із районним поділом. Тому той факт, що Конституція в ч. 1 ст. 140 формально визнала право на місцеве самоврядування лише за територіальними громадами сіл, селищ та міст, зовсім не означає, що Конституція України виключає можливість його існування на рівні міських районів. Це пояснюється хоча б тим, що в сучасних умовах лише 26 міст України мають у своєму складі райони, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, у зв'язку з чим Основний Закон нашої країни як акт установчого характеру, котрий призначений для визначення конституційного статусу лише основних ланок державного механізму, не може і не повинен докладно регулювати всі аспекти організації місцевого самоврядування в Україні [74, с. 166].

Право міських рад вирішувати питання ліквідації районних у містах рад заперечується системним аналізом відповідних положень розділу IX – «Територіальний устрій України» та розділу XI – «Міське самоврядування» Конституції України. Йдеться насамперед про те, що відповідно до ст. 133 Основного Закону нашої країни [1], райони в містах є складовими елементами системи адміністративно-територіального устрою, відповідно до якої і повинна будуватися система територіальної організації державної влади в Україні. Це відображається в тому, що держава, здійснюючи поділ державної території на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, паралельно засновує в них відповідні органи державної влади та/або органи місцевого самоврядування, які покликані здійснювати її завдання і функції на місцях, що має фіксуватися в

Конституції і законах України. Практично це означає, що система органів місцевого самоврядування має бути узгоджена із системою адміністративно-територіальних одиниць, що визначена безпосередньо в Конституції України [74, с. 167–168].

Міське самоврядування в містах із районним поділом має пов'язуватися не лише з міськими, а й із районними в містах територіальними громадами, які повинні поряд із територіальними громадами сіл, селищ, міст визнаватися первинними елементами системи місцевого самоврядування в Україні [176]. І це безпосередньо стосується столиці України – м. Києва.

При цьому важливо відзначити, що останнім часом особливого значення у системі суб'єктів конституційно-правових відносин, пов'язаних з місцевим самоврядуванням, набувають громадянське суспільство та його інститути [57, с. 195]. У зв'язку з цим, ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. встановлює, що «основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень» [178].

Таким чином, організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні представлено системою суб'єктів, уповноважених згідно з Конституцією України здійснювати та гарантувати місцеве самоврядування в нашій державі. До системи суб'єктів, що здійснюють організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні, належать: народ України, держава та її органи, суб'єкти місцевого самоврядування. У цьому аспекті важливим елементом організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є й місцеві органи виконавчої влади, яким згідно з ст. 118 Основного Закону нашої держави районні та обласні ради делеguють окремі повноваження [177, с. 720].

На думку Гончарук Н.Т. та Прокопенко Л.Л., удосконалення взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування потребує забезпечення: універсальності реалізації державної політики; певного рівня самостійності цих органів у способах реалізації державної політики; посилення співпраці між урядом та органами місцевого самоврядування; впровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування; розв'язання проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, визначення форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень; створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування [179, с. 38].

Для пошуку шляхів оптимізації організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України – м. Києві, необхідним є з'ясування сутності цього поняття.

Виділяють структурний, нормативний та процесний підходи організаційного забезпечення. Так, при застосуванні структурного підходу «організаційне забезпечення» визначають як сукупність документів, що встановлюють організаційну структуру, права та обов'язки користувачів та експлуатаційного персоналу автоматизованої системи в умовах функціонування, перевірки та забезпечення роботоспроможності автоматизованої системи [180]; як структуру управління на конкретному підприємстві, а також в межах цієї структури функції та завдання відповідних служб та відомств [181]; положення, інструкції, накази, кваліфікаційні вимоги та інші документи, що регламентують організаційну структуру роботи системи, і їх взаємодію з комплексом засобів системи [182].

Нормативний підхід дає визначення «організаційного забезпечення» як сукупності методів та засобів, що регламентують взаємодію робітників з технічними засобами та між собою в процесі розробки та експлуатації системи [181]; або як узгодження за місцем, часом і метою сумісне функціонування окремих виконавців, колективів і технічних засобів. Воно повинно здійснюватися і регулюватися деякими правилами взаємодії, які утворюють правовий та моральний кодекс і складають основу правового забезпечення [183].

Так званий процесний підхід «організаційного забезпечення» – це сукупність заходів, що проводяться суб'єктом управління, які організовано у відповідності до чинного законодавства щодо реалізації об'єктом управління прийнятого управлінського рішення в умовах конкретної оперативної обстановки, що склалася [184]; або це створення всіх необхідних умов для нормального функціонування, забезпечення кадровими, фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами [185].

Що стосується організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві, то

його можна визначити як сукупність необхідних умов для нормальної ефективної співпраці даних органів, а саме забезпечення кадровими, фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами.

Для з'ясування напрямів оптимізації організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України нами було проведено опитування працівників районних в м. Києві державних адміністрацій з метою з'ясування їх ставлення до проблем реалізації конституційних засад взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві. Опитування проводилось у 2015 році в місті Києві. Вибірка проста випадкова. Основну сукупність складають державні службовці районних державних адміністрацій м. Києва. Обсяг вибірки – 152 особи. При довірчій ймовірності 95 % величина похибки вибірки складає 7,78 %, що з урахуванням високої однорідності членів основної сукупності дозволяє визнати вибірку репрезентативною.

Перед респондентами було поставлено чотири блоки питань. Перший блок питань спрямований на встановлення загальної обізнаності працівників районних в м. Києві державних адміністрацій щодо основних засад місцевого самоврядування в Україні та його реалізації в столиці України, його суб'єктів та відносин між ними.

Другий блок питань – основний, складають питання щодо взаємодії районних в м. Києві державних адміністрацій з іншими державними органами районного рівня, форми такої взаємодії та проблеми, які виникають при його здійсненні.

Третій блок питань спрямований на виявлення напрямів оптимізації взаємодії між місцевими органами публічної влади в столиці України.

Четвертий блок питань складала запитання, які визначали соціально-демографічні та професійні ознаки осіб, що взяли участь в опитуванні – стать, вік, стаж роботи в районній в м. Києві державній адміністрації. Результати опитування мають такий вигляд.

На питання, хто є первинним суб'єктом місцевого самоврядування в столиці України, 67,3% респондентів відповіли, що територіальна громада м. Києва, 9,6% – Київська міська рада, 15,4% – Київська міська державна адміністрація, 7,7% не змогли відповісти на поставлене питання. Тобто майже 70% державних службовців районних державних адміністрацій столиці України вважають первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду, а отже, вірно розуміють соціальну і правову сутність місцевого самоврядування в цілому і в нашій країні зокрема.

Стосовно питання щодо кількості в м. Києві територіальних громад, більшість (46,2%) вважали, що їх десять, тобто територіальні громади районів в м. Києва, 23,1% респондентів зазначили, що територіальна громада одна і її складають жителі м. Києва, та 23,1% респондентів припускали, що територіальних громад одинадцять, включаючи територіальну громаду міста та десяти районів, 7,7% – не змогли відповісти на це питання.

Отже, адміністративно-територіальний устрій – це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками система внутрішньої територіальної організації, яка закріплена законодавчо і вибудовується на основі поділу території держави на складові частини з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів і чіткої організації функціонування органів державної влади та управління на місцях [186]. Виходячи з цього, район в м. Києві можна вважати самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., систему адміністративно-територіального устрою міста складають райони в місті [53].

У свою чергу, ст. 140 Конституції України визначає територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1]. А в ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. зазначено, що

«місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи» [53]. Отже, на сьогодні нормативно визначений лише статус територіальної громади м. Києва. Місто Київ є мегаполісом, який несе додаткове навантаження як столиця України. Саме тому ми вважаємо за доцільне в такій ситуації доповнити Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. статтею такого змісту: «Територіальні громади районів міста здійснюють місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через районні в місті ради та їх виконавчі органи. Територіальна громада міста – об'єднання територіальних громад районів міста». Тим самим буде юридично визначено статус районів міста й унормовано положення їх територіальних громад.

Ступінь реалізації права киян на місцеве самоврядування оцінений респондентами таким чином: 57,7% вважають, що мешканці столиці взагалі позбавлені місцевого самоврядування, 34,6% зазначили, що це право киянами реалізовано частково, 5,8% стверджують, що воно реалізовано в повному обсязі, і 1,9% не змогли відповісти на поставлене питання.

Враховуючи те, що киянами сформовано представницький орган місцевого самоврядування – Київську міську раду, та обрано Київського міського голову, можна стверджувати, що мешканці столиці здійснюють місцеве самоврядування. Проте той факт, що майже 60% працівників «найближчих» до киян органів публічної влади – районних в м. Києві державних адміністрацій, вважають, що кияни позбавлені місцевого самоврядування, вказує на те, що організація здійснення муніципального управління в столиці України є незадовільною і потребує організаційних і правових змін. Найдійовіший спосіб змінити цю ситуацію на краще ми вбачаємо в більш широкому залученні громадськості до вирішення міських проблем шляхом організації місцевих референдумів, опитування громадської думки, проведення слухань тощо.

Думки працівників районних в м. Києві державних адміністрацій щодо рішення Київської міської ради про припинення у 2010 році шляхом ліквідації районних в м. Києві рад розподілились так: 63,5% вважають це рішення неправильним, 25% знаходять у ньому як позитивні, так і негативні сторони, 3,9% вважають це рішення правильним і 7,7% не змогли відповісти на поставлене питання.

На роботу респондентів рішення Київської міської ради про припинення шляхом ліквідації районних в м. Києві рад у 2010 році вплинуло таким чином: 57,7% опитаних зазначили, що працювати стало складніше, 13,5% – що роботи стало більше, 11,5% – що роботи поменшало, 19,2% не змогли відповісти на поставлене питання.

Про ставлення киян до розглядуваного рішення Київської міської ради опитувані працівники районних в м. Києві державних адміністрацій висловили наступні думки: 48,1% вважали, що мешканці міста ставляться до нього негативно, 28,9% визначали ставлення як байдуже, 3,9% – як позитивне, і 21,2% – не змогли відповісти на поставлене питання.

Отже, ліквідація районних в м. Києві рад розглядається більшістю працівників районних в м. Києві державних адміністрацій як неправильна, що в цілому негативно вплинула на їх роботу. Майже половина з них переконана, що і кияни це відчули.

Стосовно зазначених вище двох питань робота працівників районних в м. Києві державних адміністрацій ускладнилася тим, що рішенням Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. [111] припинено діяльність з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій. Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про організаційно-правові заходи, пов'язані з виконанням рішення Київської міської ради» від 9 вересня 2010 р., «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 30 вересня 2010 р. [112], з 31 жовтня 2010 року

було створено районні в м. Києві державні адміністрації, які не визначені правонаступниками ліквідованих, та є юридично та фактично новими органами, які було наділено повноваженнями, що не повною мірою відповідають чинному законодавству.

Оскільки правовий статус новостворених районних в м. Києві державних адміністрацій було встановлено локальними актами Київради та її виконавчого органу, і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [61] безпосередньо не діє на цьому рівні, при реалізації повноважень, якими районні в м. Києві державні адміністрації були наділені розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) «Про реалізацію районними в м. Києві державними адміністраціями окремих повноважень» від 31 січня 2011 р. [113], виникало і продовжує виникати ряд питань, які неможливо вирішити, не порушуючи норм українського законодавства.

Крім того, на новостворені районні в м. Києві державні адміністрації лягло основне навантаження щодо проведення ліквідаційної процедури районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій, що не могло негативно не позначитися на стані забезпечення комунального господарства столиці України та на можливості реалізації киянами їх права на місцеве самоврядування.

Розподіл відповідей на запитання «З якими із перелічених органів ви більше всього взаємодієте у своїй роботі?» наведений у таблиці 1, на запитання «Взаємодія з якими із перелічених органів найбільше налагоджена?» – в таблиці 2. Відповідь на питання «При взаємодії з якими із перелічених органів виникає більше всього перешкод та проблем?» – в таблиці 3, з урахуванням того, що 9,6% респондентів не дали на нього відповідь взагалі.

Таблиця 1

**Ступінь взаємодії районних в м. Києві державних адміністрацій з
іншими місцевими органами публічної влади
(частка від загальної кількості опитаних, у %)**

Органи з якими здійснюється взаємодія	Частка від загальної кількості опитаних, у %
Київрада	17,3
Київська міська державна адміністрація	86,5
Органи юстиції	11,5
Органи внутрішніх справ	5,8
Судові органи	11,5
Органи державної виконавчої служби	9,6
Податкові органи	3,9
Органи прокуратури	5,8

Таблиця 2

**Ступінь налагодженості взаємодії районних в м. Києві
державних адміністрацій з іншими
місцевими органами публічної влади
(частка від загальної кількості опитаних, у %)**

Органи з якими здійснюється взаємодія	Частка від загальної кількості опитаних, у %
Київрада	26,9
Київська міська державна адміністрація	90,4
Органи юстиції	17,3

Органи з якими здійснюється взаємодія	Частка від загальної кількості опитаних, у %
Органи внутрішніх справ	1,9
Судові органи	11,5
Органи державної виконавчої служби	5,8
Податкові органи	5,8
Органи прокуратури	1,9

Таблиця 3

Розподіл місцевих органів публічної влади за частотою виникнення перешкод і проблем при взаємодії з ними районних в м. Києві державних адміністрацій (частка від загальної кількості опитаних, у %)

Органи з якими здійснюється взаємодія	Частка від загальної кількості опитаних, у %
Київрада	9,6
Київська міська державна адміністрація	9,6
Органи юстиції	19,2
Органи внутрішніх справ	13,5
Судові органи	7,7
Органи державної виконавчої служби	21,2
Податкові органи	13,5
Органи прокуратури	11,5

Серед запропонованих органів публічної влади районні в м. Києві державні адміністрації найчастіше взаємодіють із Київською міською державною адміністрацією – 86,5%, меншою мірою – з Київською міською радою – 17,3%, органами юстиції та судовими органами – по 11,5%, органами державної виконавчої служби – 9,6%, органами внутрішніх справ та органами прокуратури – по 5,8%, і менше за все – 3,9 % з податковими органами.

При цьому найбільш налагоджена взаємодія районних в м. Києві державних адміністрацій із Київською міською державною адміністрацією – у 90,4 %, найменш налагоджена із органами внутрішніх справ та органами прокуратури – 1,9 %.

Працівники районних в м. Києві державних адміністрацій зіштовхуються з найбільшою кількістю перешкод і проблем при взаємодії з органами державної виконавчої служби – 21,2 %, найменше із Київською міською радою та Київською міською державною адміністрацією – по 9,6% відповідно. Слід звернути увагу на те, що проблеми та перешкоди трапляються при взаємодії з усіма переліченими в питанні органами.

Серед запропонованих трьох форм взаємодії респондентами найчастіше застосовується така як проведення спільних нарад – 42,3%. Використовувалися також залучення працівників інших органів до участі у комісіях районної в м. Києві державної адміністрації – 30,8% та укладення договорів про співпрацю – 9,6%. Не змогли відповісти на поставлене питання 25% опитаних.

Таке застосування форм взаємодії обумовлено тим, що укладення договорів та включення до комісій районних в м. Києві державних адміністрацій має бути передбачено у нормативно-правових актах, для можливості їх реалізації, вирішувати це питання на власний розсуд голови відповідних районних в м. Києві державних адміністрацій не уповноважені (ч. 2 ст. 19 Конституції України). У свою чергу, проведення спільних нарад можливе у випадку домовленості між суб'єктами публічних відносин.

Розподіл відповідей на запитання: «У яких сферах діяльності при виконанні повноважень у вас виникають непорозуміння з іншими органами публічної влади?» наведений в таблиці 4, з урахуванням того, що 26,9 % респондентів не змогли дати відповідь на поставлене питання.

Таблиця 4

**Сфери суспільного життя, де взаємодія районних в місті Києві
державних адміністрацій з іншими місцевими органами
публічної влади є проблемною
(частка від загальної кількості опитаних, у %)**

Сфери, в яких здійснюється взаємодія	Частка від загальної кількості опитаних, у %
У галузі управління комунальною власністю	17,3
У галузі житлово- комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку	53,9
У галузі освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, сім'ї та молоді	5,8

Стосовно цього питання найбільш проблемною є взаємодія районних в м. Києві державних адміністрацій з іншими органами

публічної влади у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку – 53,9 %, що, у першу чергу, обумовлено станом відповідної галузі міського господарства та складністю здійснення управління нею.

Щодо можливості застосування принципу субсидіарності у сфері муніципального управління в столиці України за сучасних умов 25% респондентів не знають, що це за принцип, 51,9% вважають його застосування можливим, 15,4% – неможливим, 7,7% стверджують, що він вже застосовується, а 1,9% взагалі не відповіли на поставлене питання.

Принцип субсидіарності заснований на тому, що втручання в дії урядовців нижчого рівня владно-виконавчої діяльності урядовцями вищого рівня допускається лише у випадку, коли перші не зовсім спроможні самотійно здійснювати ефективне управління справами суспільства [2, с. 37]. За існуючої системи місцевих органів публічної влади в столиці говорити про застосування принципу субсидіарності є передчасним, оскільки суперечливим і юридично невизначеним є, в першу чергу, сам правовий статус найнижчої ланки – районних у м. Києві державних адміністрацій.

Зрозуміло, що 94,2% опитаних працівників районних в м. Києві державних адміністрацій не вважають за необхідне скорочення кількості цих органів в столиці, лише 1,9% респондентів вважають скорочення потрібним, а 3,8 % не можуть відповісти на поставлене питання.

Випадки, коли Київська міська державна адміністрація делегувала районним в м. Києві державним адміністраціям повноваження, котрими вона наділена як виконавчий орган Київської міської ради, траплялися в роботі 71,2% опитаних, у тому числі, у 23,1% – часто, у 48,1% – траплялися поодинокі випадки. Серед респондентів 11,5% з такими випадками у своїй роботі не зіштовхувалися, 17,3% не змогли відповісти на поставлене питання.

Нормативно-правові засади діяльності районних в м. Києві державних адміністрацій цілком досконалыми вважають 1,9% респондентів, на достатньому рівні – 42,3%, такими, що потребують удосконалення – 46,2%, не змогли відповісти на поставлене питання – 13,4%.

Такі результати опитування на ці три останні питання зайвий раз доводять необхідність визначення правового статусу районних в м. Києві державних адміністрацій на законодавчому рівні.

Серед респондентів 92,3 % – жінки, 1,9 % – чоловіки, 5,8% не зазначили свою стать.

Масив опитаних за ознаками віку характеризується такими даними, з урахуванням того, що 5,8 % не дали відповідь на ці питання (таблиця 5), та стажем роботи в районній в м. Києві державній адміністрації (таблиця 6).

Таблиця 5

**Розподіл респондентів, що взяли участь в опитуванні за віком
(частка до загальної кількості опитаних осіб, у %)**

Вік респондентів	Частка від загальної кількості опитаних, у %
до 30 років	17,3
31–35 років	19,2
36–40 років	19,3
41–45 років	19,2
46–50 років	13,5
50–65 років	7,7

Таблиця 6

**Розподіл респондентів, що взяли участь в опитуванні за стажом роботи
в районній в місті Києві державній адміністрації
(частка до загальної кількості опитаних осіб, у %)**

Стаж роботи в районній в місті Києві державній адміністрації	Частка від загальної кількості опитаних, у %
до 1 року	9,6
від 1 до 5 років	21,2
від 6 до 10 років	44,2
від 11 до 15 років	9,6
від 16 до 20 років	5,8
від 21 до 25 років	1,9
більше 25 років	1,9

Можна зробити висновок про те, що більшість державних службовців та працівників районних в місті Києві державних адміністрацій – це жінки зі стажем роботи у відповідному органі від 6 до 10 років – 44,2 %, та від 1 до 5 років – 21,2 %.

Таким чином, оптимізацію організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві можна визначити як сукупність необхідних умов для ефективної співпраці цих органів, що полягає в безпосередньому їх забезпеченні кадровими, фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами.

Для оптимізації організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві важливим є чітке визначення територіальної основи для діяльності цих органів.

З цього приводу на сьогодні Кабінет Міністрів України визначив основні завдання та пріоритети у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р [189].

Концепція встановлює три рівні адміністративно-територіального устрою: базовий (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). При цьому на регіональному рівні функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, а саме: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [189].

Що стосується міста Києва, ми погоджуємося з необхідністю функціонування в столиці Київської міської ради її виконавчого органу – Київської міської державної адміністрації. Проте визнаємо, як уже зазначали вище, необхідність поєднання в Київській міській державній адміністрації функцій місцевої державної адміністрації та виконавчого органу міської ради, шляхом розробки урядом рекомендованої внутрішньої структури, поклавши в основу виконання структурними підрозділами цього органу окремо взяті повноваження місцевої державної адміністрації та окремого виконавчого комітету.

Також вважаємо за необхідне саме для столиці України передбачити функціонування районних у місті Києві рад та районних у місті Києві державних адміністрацій.

Форми оптимізації організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві

мають спиратися на Конституцію України і знаходити своє закріплення на законодавчому рівні в цілому ряді нормативно-правових актів і, в першу чергу, Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.

З-поміж іншого, на сьогодні гостро постають питання щодо оптимізації структури органів місцевого самоврядування в м. Києві, їх взаємодії між собою та з місцевими органами державної влади, зокрема, у сферах житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку тощо. Про це засвідчили результати соціологічного дослідження.

Висновки до розділу 3

Дослідивши питання оптимізації нормативно-правового та організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації та пропозиції.

1. З метою оптимізації нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно вносити зміни у національне законодавство України у чіткій відповідності з нормами Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р. та Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р., не відступаючи від основоположних принципів, визначених в цих документах.

2. В основу змін нормативно-правового забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні має бути покладено континентальну модель організації місцевого самоврядування, яка б враховувала певні історичні традиції, політичні, економічні та соціальні особливості держави.

3. З точки зору теорії конституціоналізму світова практика виробила такі способи юридико-технічного закріплення правового статусу столиць держав та їх органів управління: а) безпосередньо в Конституції, положення якої конкретизуються у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах; б) в конституціях суб'єктів федерації; в) в законах, присвячених питанням місцевого управління (самоврядування); г) спеціальних законах, присвячених питанням життєдіяльності столиць; г) локальних нормативно-правових актах (прийнятих місцевими представницькими органами або на референдумі).

4. Зважаючи на прагнення України до Євроінтеграції та необхідність у цьому випадку дотримання принципу субсидіарності, досвід Французької Республіки є корисним для України. Однак при його запозиченні необхідно враховувати, що органи публічної влади можуть і повинні вступати у договірні відносини, але характер цих відносин в м. Києві більшою мірою має перебувати в господарсько-правовій сфері, стосуватися їх діяльності як юридичних осіб, а не уповноважених на виконання функцій держави чи на представництво інтересів громади органів.

5. Нормативно-правове забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес створення і реалізації правових норм, що спрямовані на підтримку функціонування та упорядкування відносин між місцевими органами публічної влади, при здійсненні ними повноважень.

6. Організаційне забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування являє собою сукупність структурних та динамічних (процесуальних) організаційних взаємовідносин відповідних органів публічної влади на муніципальному рівні, що включає сукупність конкретних субординаційних та координаційних, а також інших організаційних зв'язків, систем підпорядкування, звітності, контролю, правових норм, втілених у внутрішніх нормативних документах.

7. Оптимізація організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві – це сукупність необхідних умов для нормальної ефективної співпраці цих органів, що полягає в безпосередньому їх забезпеченні кадровими, фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами.

8. Форми оптимізації організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві мають спиратися на Конституцію України і знаходити своє закріплення на законодавчому рівні в цілому ряді нормативно-правових актів і, у першу чергу, Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.

9. Проведене соціологічне дослідження засвідчує, що на сьогодні в столиці України гостро постають питання щодо оптимізації структури органів місцевого самоврядування в м. Києві, їх взаємодії між собою та з місцевими органами державної влади, зокрема, у сферах житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку тощо.

10. На сьогодні нормативно визначений лише статус територіальної громади м. Києва. Місто Київ є мегаполісом, який несе додаткове навантаження як столиця України, саме тому ми вважаємо за доцільне в такій ситуації доповнити Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. статтею такого змісту: «Територіальні громади районів міста здійснюють місцеве самоврядування, як безпосередньо, так і через районні в місті ради та їх виконавчі органи. Територіальна громада міста – об'єднання територіальних громад районів міста». Тим самим буде юридично визначено статус районів міста й унормовано положення їх територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Дослідивши конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста Києва), можна сформулювати низку підсумкових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій.

1. Під нормативними джерелами взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропонується розуміти прийняті уповноваженими на те органами публічної влади нормативно-правові акти, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини, які визначають зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення визначених в Конституції та законах України цілей та завдань.

2. Українське законодавство не формулює чітких дефініцій регіону, столиці держави та спеціального статусу м. Києва, що, на наш погляд, має бути зроблено на законодавчому рівні.

3. Основною особливістю взаємодії місцевих органів державної влади з органами місцевого самоврядування в столиці України є зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій як у сфері виконавчої влади, так і у сфері місцевого самоврядування. Безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень.

4. Делегувати власні повноваження з метою взаємодії можуть і повинні виключно органи державної влади органам місцевого самоврядування, а не навпаки. У нашому випадку має йтися про місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади та Київську міську раду і районні в місті ради (у разі їх створення) як представницькі органи територіальної громади. На нашу думку, ст. 6 Закону України «Про

столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. має бути приведена у відповідність до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Пропонуємо викласти ч. 2 ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. у такій редакції: «Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх створення), підзвітні і підконтрольні відповідним місцевим державним адміністраціям у частині повноважень, делегованих їм відповідними місцевими державними адміністраціями».

5. За результатами аналізу чинного українського законодавства, яке регламентує засади діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, встановлено, що воно спрямоване на вирішення окремих політичних питань, а не на створення ефективної моделі здійснення управління місцевими справами, зокрема у столиці України. До того ж, воно містить ряд неузгодженостей, а також не повною мірою відповідає основам місцевого самоврядування, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., зокрема, ст. 4 – щодо визначеної сфери компетенції місцевого самоврядування, та ст. 8 – щодо порядку здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

6. На нашу думку, чинне українське законодавство повинно чітко розмежувати сфери компетенції органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації в м. Києві. Необхідно виходити з того, що справи державного значення, а саме розподіл природних ресурсів, охорона пам'яток культури і мистецтва, управління об'єктами державної власності, мають вирішувати державні органи, а управління об'єктами комунальної власності, побутові, культурні, соціально-економічні питання та питання благоустрою більш ефективно вирішуватимуться представницьким органом власне територіальної громади.

7. Взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес взаємного впливу структурних елементів

державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності й характеризує структурну організацію соціальної системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни.

8. Види взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві можна класифікувати: 1) за територією: а) взаємодія першого рівня – між Київською міською радою, Київським міським головою та Київською міською державною адміністрацією; б) взаємодія другого рівня – між Київською міською радою, Київським міським головою, Київською міською державною адміністрацією, районними в місті радами (у разі створення) та районними державними адміністраціями; 2) за сферами управління в галузі: а) соціально-економічного розвитку, б) бюджету, фінансів, в) управління майном та комунальною власністю, г) житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту і зв'язку, г) будівництва тощо; 3) за джерелом виникнення: а) взаємодія при здійсненні власних повноважень; б) взаємодія при здійсненні делегованих повноважень.

9. Конституція України містить норму про делегування місцевим державним адміністраціям повноважень тільки відповідними районними чи обласними радами (п. 6 ст. 118); ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. встановлює, що «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами».

У свою чергу, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року також визначає, що «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад».

Ми вважаємо, що нечіткий зміст цих норм допускає їх розширене тлумачення, на підставі якого до кола суб'єктів делегування можуть (а на практиці так і відбувається) бути віднесені не лише згадувані в нормі Конституції України районні та обласні ради, а й сільські, селищні, міські ради, у т.ч. м. Києва.

На нашу думку, для усунення зазначеної невідповідності необхідною є зміна ч. 6 ст. 118 Конституції України, яку варто викласти в такій редакції: «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідно Київською міською та районними у м. Києві радами, районними чи обласними радами».

10. Має місце суперечність між ст. 10 та ст. 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. На нашу думку, ст. 10 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. має бути виключена, а ч. 1 ст. 10-1 – бути викладена в такій редакції: «виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, а виконавчими органами районних в м. Києві рад є районні в м. Києві державні адміністрації, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві».

11. Пропонується ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. викласти у такій редакції: «Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради; виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення (ч. 1). Питання ліквідації, реорганізації, утворення районних у місті Києві рад можуть вирішуватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму (ч. 2)».

12. З метою підвищення якості забезпечення законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території на законодавчому рівні потрібно

забезпечити взаємодію місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів столиці. Варто відзначити, що багаторічною практикою вироблено різні форми такої взаємодії. Серед них – обмін інформацією, спільний аналіз стану правопорушень, розробка і здійснення профілактичних заходів, узгодження дій, опрацювання й реалізація поточних і перспективних планів взаємодії тощо. На наш погляд, ці й інші аспекти взаємодії мають бути узагальнені та систематизовані, і повинні отримати юридичне закріплення.

Зокрема, необхідно: по-перше, додати до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. пункт 40¹, який пропонуємо викласти в такій редакції: «прийняття рішень щодо наданої інформації та затвердження спільних поточних та перспективних планів дій з правоохоронними органами щодо дотримання законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на відповідній території»; по-друге, доповнити ст. 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. пунктом 15¹, який викласти в такій редакції: «брати участь у розробці та реалізації загальнодержавних програм щодо дотримання законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, які стосуються міста».

13. Реалізація ідеї створення місцевої міліції (муніципальної поліції) буде сприяти упорядкуванню взаємовідносин органів місцевого самоврядування із правоохоронними органами, дасть можливість органам місцевої влади цілеспрямовано впливати на криміногенну обстановку і залежно від останньої визначати чисельність і склад місцевої міліції (муніципальної поліції), стратегію і тактику її використання, задовольняти потреби ресурсного забезпечення. І розпочинати її варто саме зі столичного регіону – м. Києва.

14. Рішення Київської міської ради 2010 року про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад є порушенням українського

законодавства і прав громадян на самоврядування. На наш погляд, із метою виправлення цієї ситуації, необхідно, по-перше, у найстисліші терміни Верховній Раді України ухвалити закон про порядок організації і проведення місцевих референдумів в Україні; по-друге, потрібно організувати і провести в м. Києві місцевий референдум, на який винести питання доцільності існування районних в місті рад. І лише тільки після того, за результатами місцевого референдуму, Київській міській раді потрібно підтвердити попереднє рішення або його скасувати і відновити в м. Києві діяльність районних рад.

Статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визнають територіальні громади районів у містах суб'єктом права комунальної власності. А ліквідація їх без урахування думки відповідних територіальних громад є порушенням українського законодавства.

На нашу думку, з метою уникнення в подальшому випадків ігнорування та/або порушення місцевими радами відповідних положень Конституції та законів України необхідно надати імперативний характер нормам права, що визначають районні в містах ради як елемент системи місцевого самоврядування. І для цього, на нашу думку, не потрібно радикально змінювати українське законодавство.

15. У зв'язку з тим, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. район у місті визнається адміністративно-територіальною одиницею, пропонуємо іншу дефініцію цієї ж статті названого закону викласти у такій редакції: «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл та/або селищ, що мають єдиний адміністративний центр».

16. Для уникнення ситуацій, коли Київська міська державна адміністрація делегує районним в місті Києві державним адміністраціям

свої повноваження як виконавчого органу Київської міської ради, що є порушенням законодавства, ми вважаємо за доцільне закріпити на законодавчому рівні правовий статус та повноваження всіх органів публічної влади столиці України – Київської міської ради, районних в місті рад (у випадку їх створення), Київського міського голови, який є водночас головою виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та 10 районних в м. Києві державних адміністрацій. Відповідні правові норми повинні визначати: по-перше – сфери повноважень, що має здійснювати Київська міська рада як представницький орган територіальної громади та Київська міська державна адміністрація як її виконавчий орган; по-друге – чітко розмежовувати компетенцію Київської міської державної адміністрації як виконавчого органу Київської міської ради, з одного боку, та як місцевого органу виконавчої влади, з іншого; по-третє – встановлювати форми і методи співпраці та взаємодії представницького органу територіальної громади м. Києва з державним органом, що одночасно є і виконавчим органом місцевої влади, як у сфері власних повноважень, так і у сфері делегованих; по-четверте – надати імперативний характер нормам права, що визначають районні в містах ради як елемент системи місцевого самоврядування.

17. З метою реалізації саме континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування в нашій державі необхідно внести зміни до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., які б чітко розмежовували посади голови Київської міської державної адміністрації і Київського міського голови. І навіть більше, на нашу думку, цей нормативно-правовий акт має містити норму про неможливість суміщення цих посад однією і тією ж особою.

18. На сьогодні в столиці України сформувалася взагалі нова система реалізації представницьким органом територіальної громади – Київською міською радою, своїх самоврядних функцій. Фактично, створено особливу

форму здійснення управління комунальною власністю територіальної громади в українській столиці, за якої власником комунального майна від імені громади виступає Київська міська рада, а районні в м. Києві державні адміністрації уповноважені нею через її виконавчий орган, що одночасно є місцевим органом виконавчої влади, здійснювати управління комунальним майном. Подібний перерозподіл повноважень не передбачений ні Конституцією, ані законами України, іде врозріз із положеннями чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування, навіть більше – є їх прямим порушенням. Чинне на сьогодні право міської ради на власний розсуд створювати чи не створювати районні ради потягло за собою ухвалення недостатньо виважених рішень та прийняття ряду суперечливих нормативних актів.

З метою подолання відповідних порушень необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., передбачивши в ньому чіткий перелік підстав і умов, за яких у т.ч. Київська міська рада могла б приймати подібні рішення стосовно районних рад та в найкоротший час розробити й ухвалити Закон України «Про місцевий референдум», наділивши в ньому територіальні громади правом на висловлення власної думки з цього питання.

19. Нормативно-правове забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це процес створення і реалізації правових норм, що спрямовані на підтримку функціонування та упорядкування відносин між місцевими органами публічної влади під час здійснення ними повноважень.

20. Організаційне забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування представляє собою сукупність структурних та динамічних (процесуальних) організаційних взаємовідносин відповідних органів публічної влади на муніципальному рівні, що включає сукупність конкретних субординаційних та координаційних, а також інших

організаційних зв'язків, систем підпорядкування, звітності, контролю, правових норм, втілених у внутрішніх нормативних документах.

Оптимізація організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві – це сукупність необхідних умов для нормальної ефективної співпраці даних органів, що полягає в безпосередньому їх забезпеченні кадровими, фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами.

Необхідність оптимізації організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві підтверджується результатами проведеного в процесі дослідження соціологічного опитування працівників районних державних адміністрацій м. Києва. Респонденти зазначили, що на сьогодні в столиці України гостро стоять питання щодо вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування в м. Києві між собою та з місцевими органами державної влади, зокрема у сферах житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку тощо.

При здійсненні оптимізаційних заходів було б доцільно, зважаючи на прагнення України до Євроінтеграції та необхідність у цьому випадку дотримання принципу субсидіарності, використати досвід Французької Республіки. Але при його запозиченні необхідно враховувати, що органи публічної влади можуть і повинні вступати у договірні відносини, але характер цих відносин в м. Києві в більшій мірі має перебувати в господарсько-правовій сфері, стосуватися їх діяльності як юридичних осіб, а не уповноважених на виконання функцій держави чи на представництво інтересів громади органів.

21. На сьогодні нормативно визначений лише статус територіальної громади м. Києва. Місто Київ є мегаполісом, який несе додаткове навантаження як столиця України, саме тому ми вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. статтею такого змісту: «Територіальні громади районів міста

здійснюють місцеве самоврядування, як безпосередньо, так і через районні в місті ради та їх виконавчі органи. Територіальна громада міста – об'єднання територіальних громад районів міста». Тим самим буде юридично визначено статус районів міста й унормовано положення їх територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р. : (офіц. текст). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 64 с.
2. Калашников В. М. Організаційно-правові заходи місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах : [моногр.] / Калашников В. М. – Дніпропетровськ : Пороги, 2009. – 387 с.
3. Конституція України : наук.-практ. коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.] ; ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой [та ін.]. – Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. – 808 с.
4. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / Т. О. Астапова. – Х., 2010. – 20 с.
5. Збукар В. П. Взаємодія органів місцевого самоврядування в стратегічному плануванні розвитку територій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / В. П. Збукар. – К., 2010. – 20 с.
6. Куйбіда М. С. Державне управління розвитком міст із спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополя) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізм державного управління» / М. С. Куйбіда. – Львів, 2011. – 20 с.
7. Гарькавий І. Б. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку виробничої та соціальної інфраструктури в містах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / І. Б. Гарькавий. – К., 2010. – 20 с.
8. Кохалик Х. М. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / Х. М. Кохалик. – Львів, 2011. – 20 с.

9. Павленко С. В. Засоби забезпечення законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / С. В. Павленко. – Запоріжжя, 2010. – 19 с.
10. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / О. Д. Лазор. – Запоріжжя, 2010. – 40 с.
11. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / О. Д. Скопич. – К., 2010. – 20 с.
12. Грищенко І. М. Організація діяльності районних рад в Україні: адаптація європейського досвіду належного врядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / І. М. Грищенко. – К., 2011. – 20 с.
13. Яловий В. Б. Особливості здійснення місцевого самоврядування в столичній агломерації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / В. Б. Яловий. – К., 2010. – 20 с.
14. Самойленко Л. Я. Розвиток місцевого самоврядування як чинник волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / Л. Я. Самойленко. – К., 2010. – 20 с.
15. Кононенко М. М. Соціальна взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах демократизації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / М. М. Кононенко. – Х., 2010. – 20 с.
16. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / І. Д. Шумляєва. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

17. Сухорукова А. Л. Структурно-функціональна оптимізація системи місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізм державного управління» / А. Л. Сухорукова. – Миколаїв, 2011. – 20 с.

18. Дробот І. О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / І. О. Дробот. – К., 2010. – 36 с.

19. Лазор А. О. Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / А. О. Лазор. – К., 2010. – 20 с.

20. Качмарський Є. І. Місьцеве самоврядування в контексті становлення громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Є. І. Качмарський. – К., 2010. – 18 с.

21. Михайловська К. В. Місьцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / К. В. Михайловська. – Одеса, 2010. – 16 с.

22. Рибалка С. В. Політико-інституційні чинники реформування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / С. В. Рибалка. – Дніпропетровськ, 2010. – 18 с.

23. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / А. В. Щерба. – Х., 2011. – 20 с.

24. Верхогляд В. О. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів служби безпеки України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. О. Верхогляд. – Х., 2011. – 20 с.

25. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. Ю. Хомишин. – Львів, 2010. – 20 с.

26. Мамочка В. В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. В. Мамочка. – К., 2010. – 19 с.

27. Джумурат Є. І. Забезпечення виконання конституційних обов'язків людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Є. І. Джумурат. – К., 2011. – 20 с.

28. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Н. В. Заяць. – К., 2014. – 38 с.

29. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Т. О. Калиновська. – К., 2011. – 20 с.

30. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / В. Ф. Нестерович. – К., 2015. – 40 с.

31. Писаренко В. В. Імплементация європейських стандартів фінансування місцевого самоврядування у національні правові системи : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / В. В. Писаренко. – К., 2010. – 20 с.

32. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / С. Ю. Русанова. – Х., 2011. – 18 с.

33. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / С. О. Семко. – Х., 2011. – 19 с.

34. Софінська І. Д. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні країн Європейського Союзу та України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / І. Д. Софінська. – К., 2013. – 20 с.

35. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / Ю. Ю. Бисага. – К., 2011. – 18 с.

36. Удовик Л. Г. Теоретико-правові засади трансформації правової системи України в умовах глобалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / Л. Г. Удовик. – К., 2014. – 42 с.

37. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. – [2-е вид. виправ.]. – К. : Аконіт, 2006. – Т. 1 : А–К. – 2006. – 928 с.

38. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. – [3-е изд.]. – М. : Политиздат, 1975. – 496 с.

39. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – [5-е изд.]. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.

40. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
41. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О. Ф. Скакун – [3-тє вид.]. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
42. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учеб.] / О. Ф. Скакун – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
43. Теорія держави і права. Академічний курс : [підруч.] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
44. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Кравченко В. В. – [3-є вид. виправ. та доповн.]. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
45. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Кравченко В. В. – [6-є вид. виправ. та доповн.]. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
46. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [моногр.] / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
47. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / О. М. Солоненко. – К., 2001. – 19 с.
48. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / В. І. Борденюк. – К., 2009. – 45 с.
49. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
50. Бориславська О. М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / О. М. Бориславська. – Х., 2007. – 20 с.

51. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Т. М. Буряк. – К., 2007. – 20 с.

52. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Ю. З. Торохтій. – Х., 2005. – 20 с.

53. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

54. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / М. П. Хонда. – К., 2007. – 22 с.

55. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Т. О. Карабін. – К., 2007. – 23 с.

56. Бабаєв В. М. Підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного правління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / В. М. Бабаєв. – К., 2004. – 36 с.

57. Конституційне право України : [підруч.] / за заг. ред. В. Л. Федоренка ; [передмова проф. В. М. Шаповала]. – [4-е вид., перероб. і доопр.]. – К. : Ліра-К, 2012. – 730 с.

58. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

59. Європейська хартія місцевого самоврядування : підпис. м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

60. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
61. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
62. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
63. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квіт. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.
64. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
65. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
66. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 берез. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, № 42. – Ст. 492.
67. Бюджетний кодекс України : прийнятий 8 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
68. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : указ Президента України від 30 серп. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.
69. Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями : указ Президента України від 16 квіт. 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 15. – Ст. 517.
70. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постан. Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Ст. 390.
71. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : постан. Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2456.

72. Про затвердження Положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.

73. Про поліпшення взаємодії з місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету з будівництва та архітектури від 14 квіт. 2003 р. – Режим доступу : <http://ua-info.biz/legal/basehe/ua-cmtbce.htm>.

74. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [моногр.] / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.

75. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

76. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Інститут громадянського суспільства. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364>.

77. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1, 2, 3, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 1, 2, 3 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 23, п. 3 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу», ст.ст. 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.ст. 10, 13, 16, п. 2 Розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», ст.ст. 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м. Києві) : рішення Конституційного Суду України від 25 груд. 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52, ч. 1. – Ст. 2829.

78. Кулик Т. О. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в столиці України місті-герої Києві / Т. О. Кулик // Особливості та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні : зб. матеріалів

підсумкової наук.-теорет. конф., (Київ, 15 квіт. 2014 р.) / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2014. – С. 188–190.

79. Бабіч А. О. Про особливості київського самоврядування [Електронний ресурс] / А. О. Бабіч // Правовий тиждень : щотижнева інформаційно-правова газета. – 2007. – № 33 (54). – Режим доступу : <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=66>.

80. Лукич Р. Методологія права / Лукич Р. – М. : Прогрес, 1981. – 304 с.

81. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : [підруч.] / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. – [3-тє вид., стер.]. – К. : Знання-Прес. 2003. – 295 с.

82. Сиденко В. М. Основы научных исследований : [учеб. пособ.] / В. М. Сиденко, И. М. Грушко. – Х. : Выща шк., 1979. – 200 с.

83. Керимов Д. А. Общая теория государства и права : предмет, структура, функции / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1977. – 133 с.

84. Федоренко В. Л. Методологія дослідження проблем системи конституційного права: основні етапи генезису [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко // Держава та регіони : наук.-вироб. журнал. Серія : «Право». – 2009. – № 1. – С. 10–17. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2009_1/files/pravo_01_09_Fedorenko.pdf.

85. 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.

86. Гусарєв С. Д. Теорія права і держави : [навч. посіб.] / С. Д. Гусарєв, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.

87. Темнов Е. И. О деидеологизации методических подходов в историко-политических и государственно-правовых исследованиях / Е. И. Темнов // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 73–79.

88. Кінаш Б. С. Конституційно-правові норми: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кінаш Богдан Степанович. – К., 2008. – 224 с.

89. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : [моногр.] / Кафарський В. І. – К. : Логос, 2008. – 560 с.

90. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
91. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Юридична думка, 2006. – Т. 1. – 2006. – 544 с.
92. Основи методології та організації наукових досліджень : [навч. посіб. для студ., курсантів, аспірантів і ад'юнктів] / за ред. А. Є. Конверського. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
93. Цвік М. В. Методологічне значення принципів права / М. В. Цвік // Проблеми методології сучасного правознавства : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф., (9–10 жовт. 1996 р.). – К., 1996. – С. 34–38.
94. Еллинек Г. Общее учение о государстве : Право современного государства. Т. 1 / Г. Еллинек, доктор, проф. Гейдельберг. ун-та ; под ред. С. И. Гессен. – [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб. : Н. К. Мартынов, 1908. – 626 с.
95. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / М. Корнієнко // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 69–73.
96. Борденюк В. До питання про природу функцій і завдань місцевого самоврядування / В. Борденюк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування. – К., 1996. – С. 90–93.
97. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1993. – № 1. – С. 75–81.
98. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 192 с.
99. Adrian Ch. State and local government / Adrian Ch. – N.-Y. : McGraw Hill, 1978. – 137 с.
100. Davies K. Local government law / Davies K. – L. : Butterworths, 1983. – 97 с.
101. Montin S. Swedish Local Government in Transition: A Matter of Rationality and Legitimacy / Montin S. – Kumla, 1993. – 214 с.

102. Делія Ю. Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин / Ю. Делія // Право України. – 1999. – № 11. – С. 24–27.
103. Муніципальне право України : [підруч.] / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
104. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : [моногр.] / А. А. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – 131 с.
105. Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні / М. Ф. Орзіх // Юридический вестник. – 1997. – № 4. – С. 54–61.
106. Шаповал В. М. Категорія «орган державної влади» у конституційній теорії і практиці / В. М. Шаповал // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність. – К., 1997. – С. 173–180.
107. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 23–31.
108. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Нац. ун-т внут. справ, 2002. – 672 с.
109. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [підруч.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
110. Описи меж нових адміністративних районів міста Києва (уточнені) [Електронний ресурс] : рішення Київської міської ради від 29 листоп. 2001 р. № 126/1560 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2010. – № 42 (3673). – 25 березня. – Режим доступу : <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/3673/doc/10066.html> – Дата доступу 18.10.2014.
111. Про питання організації управління районами в місті Києві [Електронний ресурс] : рішення Київської міської ради від 9 верес. 2010 р. № 7/4819 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2010. – Режим доступу : <http://kreschatic.kiev.ua/doc/1284052871.html> – Дата доступу 24.01.2015.

112. Про питання організації управління районами в місті Києві [Електронний ресурс] : розпорядж. виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 30 верес. 2010 р. № 787. – Режим доступу : http://dnipr.kievcity.gov.ua/files/docs/org_prav_zah.pdf – Дата доступу 24.01.2015.

113. Про реалізацію районними в місті Києві державними адміністраціями окремих повноважень [Електронний ресурс] : розпорядж. виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 31 січ. 2011 р. № 121 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2011. – Режим доступу : <http://kreschatic.kiev.ua/doc/1298576040.html> – Дата доступу 24.01.2015.

114. Орзих М. Ф. Интерес в системе местного самоуправления / М. Ф. Орзих // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. – К., 1993. – С. 89–97.

115. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні : зб. наук. ст. / за ред. Н. А. Жаліда. – К. : НІС, 2003. – 100 с. – (Сер. «Велика економічна трансформація», Вип. 23).

116. Крупка Ю. М. Проблеми визначення правового статусу м. Києва / Ю. М. Крупка // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., (листопад, 1997 р.). – К., 1997. – С. 385–387.

117. Кулик Т. О. Реформування системи здійснення публічної влади в столиці України / Т. О. Кулик // Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення : матеріали круглого столу, 17 трав. 2011 р. / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – С. 176–178.

118. Місцеве самоврядування : [моногр.] / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : Ліга – Прес, 1999. – Кн. 2 : Організація роботи міського голови. – 2004. – 1104 с.

119. Словник законодавчих термінів. – К. : Основа, 2000. – 608 с.

120. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 354 с.

121. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2002. – № 2 (29). – С. 47–59.
122. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Нац. ун-т внут. справ, 2002. – 531 с.
123. Регулирование трудовых отношений государственных служащих : словарь-справочник / Ин-т труда (НИИ труда) Минтруда России. – М. : Финстатинформ, 2000. – 357 с.
124. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / [І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. – [2-ге вид. переробл. та доповн.]. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
125. Кулик Т. О. Конституційно-правові основи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади із органами внутрішніх справ, в контексті захисту прав людини і громадянина / Т. О. Кулик // Проблемні питання стану дотримання захисту прав людини в Україні : матеріали IV Всеукр. наук.-теорет. конф., (Київ, 5 груд. 2013 р.) / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – Ч. 1. – С. 63–64.
126. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
127. Кравченко В. В. Муніципальна міліція в Україні: проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні : [учбово-метод. посіб.] / В. В. Кравченко. – К. : Арніка-2, 2000. – 157 с.
128. Гудзь Т. І. Проблеми та перспективи розвитку місцевої міліції (муніципальної поліції) в умовах реформування територіальної організації публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / Т. І. Гудзь // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 154–161. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11_gtivru.pdf.
129. Когут Я. М. Правова основа організації та діяльності місцевої міліції в Україні / Я. М. Когут // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. Серія : Юридична. – Львів, 2005. – Вип. 2. – С. 37–42.

130. Місцева міліція сприятиме більш ефективній боротьбі з порушниками благоустрою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gukbm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=817:2012-11-28-15-46-01&catid=1&Itemid=63.

131. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.

132. Рекомендації щодо статусу столиці України – міста-героя Києва [Електронний ресурс] // Secretariat General, Directorate General of Democracy, Democratic Governance Directorate, Страсбург, 2013. – С. 2. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2013/04/Рекомендації-РЄ-щодо-статусу-столиці-України—міста-героя-Києва_2013.pdf – Дата доступу 09.03.2015.

133. Про питання організації управління районами в м. Києві [Електронний ресурс] : розпорядж. виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 10 груд. 2010 р. № 1112 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2010. – Режим доступу : <http://www.kreschatic.kiev.ua/doc/1297800881.html> – Дата доступу 09.03.2015.

134. Про внесення змін та доповнень до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 31 січ. 2011 р. № 121 «Про реалізацію районними в місті Києві державними адміністраціями окремих повноважень»: розпорядж. виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 28 жовт. 2011 р. № 1997 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2011. – № 173. – 23 листопада.

135. Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення : постан. Кабінету Міністрів України від 23 лип. 2008 р. № 682 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 1885.

136. Про затвердження Положення про наглядову раду у сфері розподілу соціального житла : постан. Кабінету Міністрів України від 16 січ. 2007 р. № 23 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 3. – Ст. 103.

137. Кулик Т. О. Конституційно-правові основи здійснення публічної влади в столицях країн Європи / Т. О. Кулик // Правові реформи в Україні : проблеми та

перспективи : зб. матеріалів V Всеукр. наук.-практ. конф., (Київ, 16 жовт. 2013 р.) / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – Ч. 1. – С. 88–89.

138. Кулик Т. О. Регіональна політика Європейського Союзу та Європейська політика сусідства як підґрунтя організація здійснення публічної влади в Україні / Т. О. Кулик // Реформи законодавства України в умовах євро інтеграції : матеріали VI Всеукр. наук.-теорет. конф., (Київ, 30 жовт. 2014 р.) : [у 2 ч.] / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2014. – Ч. 1. – С. 114–117.

139. Treaty on European Union - Maastricht Treaty: Treaty on European Union - Maastricht Treaty 7 February 1992 [Електронний ресурс] // EU treaties. – Режим доступу : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf – Дата доступу 15.05.2015.

140. Кулик Т. О. Сучасні системи управління на місцях: розбудова Української системи здійснення публічної влади / Т. О. Кулик // Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні : матеріали круглого столу, 25 лист. 2014 р. / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2014. – С. 19–21.

141. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування : прийнята 23–26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 67–84.

142. Муніципальне право України : [підруч.] / за ред. М. О. Баймуратова. – [2-ге вид., доп.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.

143. Про затвердження Порядку перепланування житлових і нежитлових приміщень у будинках у місті Києві : рішення Київської міської ради від 24 трав. 2012 р. № 587/7924 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2012. – № 83. – 26 червня.

144. Постанова за позовом Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у місті Києві до третя особа Київської міської ради Депутат Київської міської ради Кримчак Сергій Олександрович про визнання дій протиправними, скасування рішення № 587/7924 від 24.05.2012 [Електронний ресурс] : постан. Окружного адміністративного суду міста Києва від 28 серп. 2012 р. у справі

№ 2а-8623/12/2670 // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25926869> – Дата доступу 10.01.2015.

145. З історії самоврядування міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/rada.asp>. – Дата доступу 21.04.2015.

146. Фрицький О. Ф. Місцеві ради – представницькі органи місцевого самоврядування України / О. Ф. Фрицький // Муніципальне право України : [підруч.] / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – [2-е вид., пер. і доповн.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

147. Про Регламент Київської міської ради : рішення Київської міської ради від 12 листоп. 2014 р. № 351/351 // Хрещатик : газета Київської міської ради. – 2014. – № 178. – 3 декабрю ; № 180. – 5 декабрю ; № 181. – 8 декабрю.

148. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.

149. Кулик Т. О. Реалізація жителями столиці України права на місцеве самоврядування: проблеми та перспективи / Т. О. Кулик // Юридична Україна. – 2011. – № 10 (106). – С. 10–14.

150. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

151. Державне управління та державні установи : [навч. посіб. для дистанційного навчання] / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. доктора соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : Університет «Україна», 2008. – 440 с.

152. Державне управління : підруч. : у 2 т. / [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012– . – Т. 1. – 2012. – 564 с.

153. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : Інтерсервіс, 2013. – 174 с.

154. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня

канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / А. Р. Крусян. – Одеса, 1999. – 20 с.

155. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. І. Литвин. – Запоріжжя, 2009. – 22 с.

156. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. С. Назар. – Львів, 2007. – 20 с.

157. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / [авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 368 с.

158. Агранофф Р. Розбудова місцевих Рад в Україні : матеріали до нових програм / Р. Агранофф, Г. Краун, А. Ткачук ; Програма сприяння Парламентові України. – К., 2000. – 122 с.

159. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у табл. і схемах] / за заг. ред. доктора екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.

160. Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozyasnennya-schodo-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-449374/>.

161. Конституции зарубежных стран / [сост. В. Н. Дубровин]. – М. : Юрлитинформ, 2001. – 448 с.

162. The Greater London Authority, the Mayor of London, and the London Assembly [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.londonelects.org.uk/im-voter/what-mayor-london-and-london-assembly-do>.

163. The Constitution of Berlin [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/>.

164. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Конституции стран СНГ и Балтии : [учеб. пособ.]. – М., 1999. – С. 336–380.

165. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон принят Государственной Думой 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ; в ред. от 22 апреля 1996 г., 26 ноября 1996 г. и 17 марта 1997 г. // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. – Режим доступа : <http://bibliotekar.ru/zakon-o-samoupravlenii-2/index.htm>

166. Устав города Москвы // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4. – С. 4–18.

167. О статусе столицы Республики Казахстан [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 24 июля 2007 г. – Режим доступа : http://www.akorda.kz/ru/page/zakon-respubliki-kazakhstan-»o-statuse-stolitsy-respubliki-kazakhstan»_1336641470?print=1.

168. Эдвис Вангас. Местное самоуправление в Латвии. Местное самоуправление в Центральной и Восточной Европе [Электронный ресурс] / Эдвис Вангас, Инга Вилка. – Режим доступа : <http://nala.ge/uploads/files/4de653e5b36b3.pdf>.

169. Riga City Council [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.riga.lv/EN/Channels/Riga_Municipality/Riga_City_Council/default.htm.

170. The Chairman of the Riga City Council [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.riga.lv/EN/Channels/Riga_Municipality/Riga_City_Council/Mayor_of_Riga/default.htm.

171. Лосаберидзе Д. Местное самоуправление в Грузии. Местное самоуправление в Центральной и Восточной Европе [Электронный ресурс] / Д. Лосаберидзе, К. Канделаки, Н. Орвелашвили. – Режим доступа :

<http://www.lsg.ge/uploadedFiles/files/06adgilobrivi%20TviTmmarTveloba%20saqarTveloSi-2001-rus.pdf>.

172. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ ; с изм. и доп. по сост. на 03 июля 2014 г. – Режим доступа : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546#pos=18;0.

173. Чисельність населення на 1 червня 2014 року та середня чисельність за січень-травень 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

174. Latvijas Institūts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://latinst.lv/2014/01/>.

175. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / [наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін.]. – 2011. – 692 с.

176. Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53–57.

177. Актуальні проблеми конституційного права України [текст] : підручник. / за заг. ред. проф. А.Ю. Олійника. – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 554 с.

178. Про загальні засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 1452.

179. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління. – 2011. – № 3. – С. 31–38.

180. Моисеенко Е. В. Информационные технологии в экономике [Электронный ресурс] : [учеб. пособ.] / Е. В. Моисеенко, Е. Г. Лаврушина ; ред. М. А. Касаткина. – Владивосток : ВГУЭС, 2004. – 246 с. – Режим доступа : http://abc.vvsu.ru/Books/up_inform_tehmol_v_ekon/page0009.asp – Дата доступа 25.01.2015.

181. Тенденції застосування інформаційних технологій. Процеси інформатизації. Структура забезпечення інформаційної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-7583-7.html> – Дата доступу 25.01.2015.

182. Андреева В. И. Организационное обеспечение работы с кадровой документацией [Электронный ресурс] / В. И. Андреева // Справочник кадровика. – 2009. – № 3. – С. 77–85. – Режим доступу : <http://www.ippnou.ru/print/008122/> – Дата доступу 25.01.2015.

183. Организационные средства дистанционного обучения [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://distancionnoeobuchenie.com/organizacionnye-sredstva-distancionnogo-obucheniya/#more-193> – Дата доступу – 25.01.2015 року.

184. Кардашевский В. В. Административно-правовое и организационное обеспечение исполнения управленческих решений штабными подразделениями органов внутренних дел : по материалам Главного управления внутренних дел г. Москвы [Электронный ресурс] / В. В. Кардашевский. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovoe-i-organizatsionnoe-obespechenieispolneniya-upravlencheskikh-reshen> – Дата доступу 25.01.2015 року.

185. Понятие, принципы и основные направления организационного обеспечения деятельности судов [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://opokar.peterlife.ru/law-enforcement-organ/Index31.htm#1> – Дата доступу 25.01.2015.

186. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні, як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Я. В. Верменич; НАНУ ; Ін-т історії Укр. ; Центр теор.-методолог. проблем істор. Регіоналістики. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2008. – 160 с.

187. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

188. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.

189. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

ДОДАТКИ

Додаток А

АНКЕТА

для проведення опитування працівників районних в місті Києві державних адміністрацій щодо проблем реалізації конституційних засад взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Шановний колего! Заповнюйте, будь ласка, анкету, виходячи з Вашого досвіду, знань та розуміння проблеми. Перегляньте варіанти відповідей на кожне запитання, виберіть один або декілька з них та зробіть відповідні позначки (підкресліть чи обведіть номер варіанта або номери кількох варіантів). Дякуємо за співробітництво!

1. ХТО Є ПЕРВИННИМ СУБ'ЄКТОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СТОЛИЦІ УКРАЇНИ?

1. Територіальна громада м. Києва.
2. Київська міська рада.
3. Київська міська державна адміністрація.
4. Не можу відповісти.

2. СКІЛЬКИ У МІСТІ КИЄВІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?

1. 11 – територіальна громада міста та 10 районів.
2. 10 – територіальні громади районів міста.
3. 1 – територіальна громада міста.
4. Не можу відповісти.

3. ЧИ РЕАЛІЗОВАНО НА ВАШУ ДУМКУ ПРАВО КИЯН НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ?

1. Так, в повному обсязі.
2. Так, частково.
3. Ні.
4. Не можу відповісти.

4. ЧИ ВІРНИМ БУЛО РІШЕННЯ КИЇВРАДИ ПРО ПРИПИНЕННЯ ШЛЯХОМ ЛІКВІДАЦІЇ РАЙОННИХ У МІСТІ КИЄВІ РАД У 2010 РОЦІ?

1. Так, вірним.
2. Ні, невірним.
3. Воно і позитивні, і негативні сторони.
4. Не можу відповісти.

5. ЯК НА ВАШУ РОБОТУ ВПЛИНУЛО РІШЕННЯ КИЇВРАДИ ПРО ПРИПИНЕННЯ ШЛЯХОМ ЛІКВІДАЦІЇ РАЙОННИХ У МІСТІ КИЄВІ РАД У 2010 РОЦІ?

1. Роботи стало більше.
2. Роботи стало менше.

3. Працювати стало складніше.
4. Не можу відповісти.

6. ЯК НА ВАШУ ДУМКУ ДО РІШЕННЯ КИЇВРАДИ ПРО ПРИПИНЕННЯ ШЛЯХОМ ЛІКВІДАЦІЇ РАЙОННИХ У МІСТІ КИЄВІ РАД У 2010 РОЦІ СТАВИТЬСЯ НАСЕЛЕННЯ СТОЛИЦІ?

1. Позитивно.
2. Негативно.
3. Байдуже.
4. Не можу відповісти.

7. З ЯКИМИ ІЗ ПЕРЕЛІЧЕНИХ ОРГАНІВ ВИ БІЛЬШЕ ВСЬОГО ВЗАЄМОДІЄТЕ У СВОЇЙ РОБОТІ?

1. Київрадою.
2. Київською міською державною адміністрацією.
3. Органами юстиції.
4. Органами внутрішніх справ.
5. Судовими органами.
6. Органами державної виконавчої служби.
7. Податковими органами.
8. Органами прокуратури.

8. ВЗАЄМОДІЯ З ЯКИМИ З ПЕРЕЛІЧЕНИХ ОРГАНІВ НАЙБІЛЬШЕ НАЛАГОДЖЕНА? *(можна позначити не більше трьох органів, з якими налагоджена найкраща взаємодія)*

1. Київрадою.
2. Київською міською державною адміністрацією.
3. Органами юстиції.
4. Органами внутрішніх справ.
5. Судовими органами.
6. Органами державної виконавчої служби.
7. Податковими органами.
8. Органами прокуратури.

9. ПРИ ВЗАЄМОДІЇ З ЯКИМИ ІЗ ПЕРЕЛІЧЕНИХ ОРГАНІВ ВИНΙΚАЄ БІЛЬШЕ ВСЬОГО ПЕРЕШКОД ТА ПРОБЛЕМ?

1. Київрадою.
2. Київською міською державною адміністрацією.
3. Органами юстиції.
4. Органами внутрішніх справ.
5. Судовими органами.
6. Органами державної виконавчої служби.
7. Податковими органами.
8. Органами прокуратури.

10. ЯКІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ВИ ЗАСТОСОВУЄТЕ У СВОЇЙ РОБОТІ?

1. Залучаєте їх працівників до участі у Комісіях РДА.

2. Проведення спільних нарад.
3. Укладення договорів про співпрацю.
4. Не можу відповісти.

11. У ЯКИХ СФЕРАХ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИ ВИКОНАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ У ВАС ВИНИКАЮТЬ НЕПОРОЗУМІННЯ ІЗ ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ?

1. У галузі управління комунальною власністю.
2. У галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.
3. У галузі освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, сім'ї та молоді.
4. Не можу відповісти.

12. ЧИ МОЖЛИВИМ Є ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДАРНOSTІ У СФЕРІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ СТОЛИЦІ В СЬОГОДНІШНІХ УМОВАХ?

1. Так, можливо.
2. Ні, не можливо.
3. Вже застосовується.
4. Не знаю, що це за принцип .

13. ЧИ ВВАЖАЄТЕ ВИ НЕОБХІДНИМ СКОРОЧЕННЯ КІЬКОСТІ РАЙОННИХ В МІСТІ КИЄВІ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ?

1. Так.
2. Ні.
3. Не можу відповісти.

14. ЧИ ВИНИКАЛИ У ВАШІЙ РОБОТІ ВИПАДКИ, КОЛИ КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕЛЕГУВАЛА РДА ПОВНОВАЖЕННЯ, ЯКИМИ ВОНА НАДІЛЕНА ЯК ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВРАДИ?

1. Так, часто.
2. Так, поодинокі випадки.
3. Ні.
4. Не можу відповісти.

15. ЧИ ВВАЖАЄТЕ ВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙОННИХ В МІСТІ КИЄВІ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ДОСКОНАЛИМИ?

1. Так, цілком.
2. Так, достатньо.
3. Ні.
4. Не можу відповісти.

16. ВАШ ВІК:

1. До 30 років.
2. 31–35 років.
3. 36–40 років.
4. 41–45 років.

5. 46-50 років.
6. 50-65 років.

17. СТАЖ РОБОТИ В РДА:

1. До 1 року.
2. Від 1 до 5 років.
3. Від 6 до 10 років.
4. Від 11 до 15 років.
5. Від 16 до 20 років.
6. Від 21 до 25 років.
7. Більше 25 років.

18. ВКАЖІТЬ ВАШУ СТАТЬ:

1. Жіноча.
2. Чоловіча.

ДЯКУЄМО ☺

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії внутрішніх
справ, полковник міліції, доктор
юридичних наук, професор



С.Д.Гусарев

2015 року

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри загальноправових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології Кулик Тетяни Олександрівни у науково-методичну роботу та навчальний процес Національної академії внутрішніх справ

1. Комісія у складі: начальника кафедри конституційного та міжнародного права, кандидата юридичних наук, доцента **Калиновського Б.В.**, начальника кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента **Завального А.М.** та завідувача кафедри загальноправових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології, кандидата юридичних наук, доцента **Мозоль Н.І.**, розглянувши надані матеріали дисертаційного дослідження Кулик Тетяни Олександрівни "Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста Києва)", склала цей акт про те, що результати дисертації мають необхідний науковий, теоретичний і методологічний рівень. Використовувались та продовжують використовуватись в освітньому процесі для проведення семінарів та практичних занять зі слухачами так курсантами під час вивчення дисциплін: "Конституційне право України", "Муніципальне право".

2. Результати наукового дослідження знайшли своє відображення в навчально-методичних матеріалах з конституційного права для слухачів денної та заочної форми навчання, курсів підвищення кваліфікації, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1.Кулик Т.О. Реалізація жителями столиці України права на місцеве самоврядування: проблеми та перспективи // Юридична Україна. – 2011. – № 10 (106). – С. 10-14.

2.Кулик Т.О. Конституційно-правовий статус Київської міської ради та реалізація киянами їхнього права на місцеве самоврядування // Юридичний журнал. – 2012. – № 9 (123). – С. 40-44.

3.Кулик Т.О. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та особливості їх функціонування в столиці України // Митна справа. – 2013. – №3(87). – Ч.2. – Книга 1. – С. 257-263.

4.Кулик Т.О. Конституційно-правові основи місцевих виборів в столиці України – місті Києві: проблеми та шляхи їх вирішення // Юридична Україна. – 2014. – № 4 (136). – С.42-48.

5.Кулик Т.О. Протиріччя у розробці та застосуванні законодавства органами державної влади.//Права людини в механізмі їх забезпечення в Україні: матеріали міжвузівської науково-теоретичної конференції «Права людини та механізм їх забезпечення в Україні». (4 грудня 2009 р.) [Текст]. – К.: Київ, Нац. ун-т внутр. справ, 2009. – Ч. 2. – С. 19-22.

7.Кулик Т.О. Реформування системи здійснення публічної влади в столиці України.//Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення: матеріали круглого столу «Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення». (17 травня 2011р.) [Текст]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. – С. 176-178.

8.Кулик Т.О. Конституційно-правові основи здійснення публічної влади в столицях країн Європи // Правові реформи в Україні: Матеріали V Всеукраїнської науково-теоретичної конференції «Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи, Ч. 1. (16 жовтня 2013 р.) [Текст] – К.: Нац. акад. внутр. справ – 2013. – С. 88-89.

9.Кулик Т.О. Конституційно-правові основи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади із органами внутрішніх справ, в контексті захисту прав людини і громадянина // Проблемні питання стану дотримання захисту прав людини в Україні: Матеріали IV Всеукраїнської науково-теоретичної конференції «Проблемні питання стану дотримання захисту прав людини в Україні, Ч. 1. (5 грудня 2013 р.) [Текст] – К.: Нац. акад. внутр. справ. – 2013. – С. 63-64.

10.Кулик Т.О. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в столиці України місті-герої Києві // Особливості та перспективи

розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст]: зб. матеріалів підсумкової наук.-теорет. конф. (Київ, 15 квітня 2014 р.). – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 188-190.

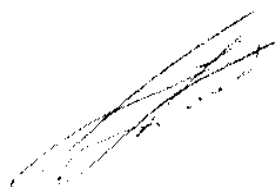
11.Кулик Т.О. Конституційно-правові засади місцевого управління як гарантія становлення України як демократичної правової держави // Проблеми становлення України як демократичної та правової держави: матеріали круглого столу (17 жовтня 2014 р.) [Текст]. – К.: Нац. акад. внутр. справ. – 2014. – С. 27-29.

12.Кулик Т.О. Регіональна політика Європейського Союзу та Європейська політика сусідства як підґрунтя організація здійснення публічної влади в Україні // Реформи законодавства України в умовах євро інтеграції [Текст]: матеріали VI Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 30 жовтня 2014 р.): [у 2 ч.]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – Ч. 1. – С. 114-117.

13.Кулик Т.О. Сучасні системи управління на місцях: розбудова Української системи здійснення публічної влади // Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні: матеріали круглого столу (25 листопада 2014 р.) [Текст] . – К.: Нац. акад. внутр. справ. – 2014. – С. 19-21.

Члени комісії:

Начальник
кафедри конституційного та
міжнародного права НАВС
кандидат юридичних наук,
доцент



Б.В.Калиновський

Начальник
кафедри теорії держави та права НАВС
кандидат юридичних наук,
доцент



А.М. Завальний

Завідувач кафедри
загальноправових дисциплін
навчально-наукового інституту
права та психології НАВС,
кандидат юридичних наук, доцент



Н.І.Мозоль



УКРАЇНА

ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044, тел. (044) 202 60 32, (044) 202 75 58, факс 202 76 41, e-mail: kmda@kma.gov.ua
udzkmada@ukr.net Контактний центр міста Києва (044) 15 51 Код ЄДРПОУ 00022527

13.05.15 № 003-1277
на № _____ від _____

ДОВІДКА

про практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кулик Тетяни Олександрівни “Конституційні засади взаємодії місцевих органів
державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста
Києва)”

Результати дисертаційного дослідження Кулик Т.О. виявилися корисними для роботи виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) в процесі прийняття рішень щодо вирішення проблемних питань, які мають місце при виконанні повноважень, особливо у випадках необхідності співпраці із іншими місцевими органами публічної влади.

Особливої уваги заслуговують пропозиції, спрямовані на оптимізацію нормативно-правового та організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

В цілому доцільним буде використання результатів дисертаційного дослідження під час підготовки та внесення пропозицій до проектів рішень Київської міської ради та розпоряджень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), які передбачають необхідність взаємодії місцевих органів публічної влади міста Києва.

Заступник голови

П. Пантелєєв

093226



УКРАЇНА
ПЕЧЕРСЬКА РАЙОННА В МІСТІ КИЄВІ
ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Суворова, 15, м. Київ, 01010, тел. (044) 280-89-12, факс (044) 280-40-96
 e-mail: letter@pechersk.kyiv-city.gov.ua, web-сайт: <http://www.pechersk.kievcity.gov.ua>, код ЄДРПОУ 37401206

16.04.2015 № 105/01-1229/В-10

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження **Кулик Тетяни Олександрівни** “Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста Києва)”

Результати дисертаційного дослідження Кулик Т.О. виявилися корисними для роботи Печерської районної в місті Києві державної адміністрації в процесі прийняття рішень щодо вирішення проблемних питань, які мають місце при здійсненні повноважень Печерською районною в м. Києві державною адміністрацією, особливо у випадках необхідності співпраці із іншими органами публічної влади.

Особливої уваги заслуговують пропозиції, спрямовані на оптимізацію нормативно-правового та організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в м. Києві.

В цілому доцільним буде використання результатів дисертаційного дослідження під час підготовки та внесення пропозицій до проектів розпоряджень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та проектів розпоряджень Печерської районної в м. Києві державної адміністрації, які передбачають необхідність взаємодії райдержадміністрації з іншими місцевими органами публічної влади.

6728249

Керівник апарату

О.Донець