

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ (НА ПРИКЛАДІ М.КИЄВА)»

Студент 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування» освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
Кривошея Геннадій Григорович

Науковий керівник
доцент кафедри регіональної політики, кандидат
економічних наук, доцент, Заслужений економіст
України
Дехтяренко Юрій Федорович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає
запозичень із праць інших авторів без відповідних
посилань

Студент


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри від
«07» листопада 2023 р., протокол № 18.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного управління,
професор
Колтун Вікторія Семенівна


(підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Кривошея Г. Г. Організаційно-правове забезпечення управління розвитком територіальної громади (на прикладі м. Києва). – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Зміст роботи: Кваліфікаційну роботу присвячено вивченню теоретичних засад організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади. В межах дослідження проведений аналіз стану організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади м. Києва. Окреслені проблемні аспекти та шляхи удосконалення управління розвитком територіальної громади м. Києва.

Ключові слова: *територіальна громада, управління, столиця України, місто Київ, місцеве самоврядування, районна рада, районна державна адміністрація.*

ANNOTATION

Kryvosheia H. H. Organizational and legal support for the management of territorial community development (on the example of Kyiv) – A manuscript of Master's Thesis.

Master's Thesis for obtaining a degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 "Public Administration and Management", specialty: 281 "Public Administration and Management." - Educational and Research

Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

Content of the work: The qualifying research paper is devoted to the study of the theoretical foundations of organizational and legal support for the management of territorial community development. The study analyzes the state of organizational and legal support for the management of the development of the territorial community of Kyiv. The problematic aspects and ways to improve the management of the territorial community development of Kyiv are outlined.

Keywords: *territorial community, management, the capital of Ukraine, the city of Kyiv, local self-government, district council, district state administration.*

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИЙ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

Кривошея Г. Г. До питання про необхідність прийняття нового законодавства про столицю. *Відкритий діалог. Добре багаторівневе демократичне врядування в Україні* : матеріали Міжнар. круглого столу. (Київ, 05 грудня 2023 р.). Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. (у друці).

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	9
1.1. Територіальна громада як суб'єкт реформи децентралізації	9
1.2. Організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад.....	19
Висновки до розділу 1	31
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ М. КИЄВА.....	33
2.1. Особливості сучасного управління в м. Києві	33
2.2. Проблеми підзвітності і підпорядкування в умовах існування троєвладдя в столиці України	42
Висновки до розділу 2	45
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ М. КИЄВА.....	48
3.1. Необхідність прийняття нового законодавства про столицю	48
3.2. Обґрунтування важливості повернення районних рад та передачі їм частини повноважень.....	55
Висновки до розділу 3	63
ВИСНОВКИ.....	65
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	69

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Проблематика становлення, розвитку, вдосконалення місцевого самоврядування та децентралізації в Україні є однією з найбільш важливих на шляху її формування як демократичної, соціальної, правової держави.

Важливим суб'єктом відносин у сфері державного управління розвитком територій є територіальна громада. Держава, наділяючи громаду правом місцевого самоврядування виконує свою частину суспільно-політичних зобов'язань у формуванні суспільного договору.

Відповідно до Основного Закону України місцеве самоврядування є непорушним і природним правом громади, але гарантованість і закріплення такого права не може свідчити про повноту виконання державою своїх обов'язків. Важливо створити організаційно-правові механізми ефективного практичного застосування права на місцеве самоврядування таким чином, щоб громада мала не лише гарантії його реалізації, а й можливість його реалізувати.

Чим більша і складніша за територією та соціально-економічним форматом громада, тим складніше в ній реалізувати місцеве самоврядування. Тому держава повинна враховувати, що реалізація цього права має забезпечуватися широким вибором форм і моделей. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах існування територіальної громади у столиці держави.

Для України така проблема обтяжена кількома чинниками: наявністю системи державного управління та місцевого самоврядування для розвитку міста Києва як столиці України; незавершеність адміністративно-територіальної реформи, внаслідок чого адміністративно-територіальний поділ Києва не отримав необхідних організаційних та інституційних механізмів управління територіальним розвитком.

Ця проблема набуває актуальності також у зв'язку з надзвичайно високою політичною активністю мешканців міста Києва, що впливає на національні суспільно-політичні тенденції, оскільки всі політичні інститути України зосереджені в Києві.

Отож в сучасних українських реаліях, запровадження реального і дієвого місцевого самоврядування в місті Києві виступає дійсно проблемним питанням, особливо в контексті його статусу столиці та особливостей адміністративно-територіального устрою. Процес реформування місцевого самоврядування в Україні має відбутися на фоні загальної політики децентралізації та вдосконалення управління.

Стан розробленості теми. Питанню вивчення особливостей організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади в цілому та організаційно-правового забезпечення участі територіальної громади в управлінні розвитком м. Києва присвячено наукові роботи таких учених, як А. Александров, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Берданова, В. Вакуленко, О. Довбня, А. Колодій, М. Козюбра, В. Кравченко, О. Лебединська, Х. Приходько, О. Скрипнюк та інші. Проте у зв'язку з тим, що законодавство в досліджуваній сфері швидко змінюється, бракує комплексних робіт, які б висвітлювали цю проблематику.

Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи. Метою дослідження є вивчення особливостей організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади на прикладі м. Києва.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати особливості територіальної громади як суб'єкта реформи децентралізації;
- дослідити організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад;

- визначити особливості сучасного управління в м. Києві;
- охарактеризувати проблеми підзвітності і підпорядкування в умовах існування троєвладдя в столиці України;
- аргументувати необхідність прийняття нового законодавства про столицю;
- обґрунтувати важливість повернення районних рад та передачі їм частини повноважень.

Об'єкт і предмет кваліфікаційної магістерської роботи. Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо формування державної політики в сфері організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади. Предметом дослідження є організаційно-правове забезпечення управління розвитком територіальної громади на прикладі м. Києва.

Методи дослідження. Під час написання кваліфікаційної роботи було використано широке коло методів наукового дослідження, зокрема аналіз, синтез, теоретичне узагальнення. Також були застосовані системний, історичний, порівняльний методи та ряд інших.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, було комплексно охарактеризовано особливості організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади на прикладі м. Києва, що дозволило виокремити проблеми в місцевому та державному управлінні в Києві та запропонувати зміни до чинного законодавства для усунення цих проблем.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що окреслені в межах кваліфікаційної роботи висновки та пропозиції можуть бути використані в навчальній та науковій сфері з метою вивчення особливостей організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади.

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Структура кваліфікаційної роботи відповідає меті та завданням дослідження і включає в

себе вступ, три розділи, які включають шість підрозділів, висновки та список використаних джерел. Загальний обсяг кваліфікаційної магістерської роботи складає 76 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Територіальна громада як суб'єкт реформи децентралізації

Сучасний світ характеризується зміною формату розвитку суспільства. Якщо ще декілька десятків років тому спостерігалось посилення глобалізаційних процесів (централізація, посилення ролі мегаполісів у житті населення, зосередження політичної, економічної, культурної складових у великих містах, налагодження міжнародних зв'язків тільки за рахунок мегаполісів), то наразі прийшло розуміння того факту, що зосередження основних важелів тиску (впливу) в одному конкретному місці (найчастіше це столиці держав, центри фінансових ринків тощо) не дає бажаного результату – рівень життя населення периферії знижується значними темпами. Тому зараз спостерігається збільшення впливу процесів децентралізації на окремих територіях – державах – на політичний, економічний, соціальний, культурний, етнічний аспекти життєдіяльності громадян.

Зростання ролі регіонів у формуванні та реалізації управлінських рішень на державному рівні є результатом проведення неефективної політики вищими ешелонами влади у сфері розподілу повноважень на місцях. Органи місцевого управління та місцевого самоврядування були поставлені в ситуацію, коли їх або не хотіли слухати, або більшість їх ініціатив були просто проігноровані. Причиною владної «глухоти» могли виступати як диференціація регіонів, що посилюється, за цілою низкою параметрів (ознак, показників), так і небажання вищих ешелонів влади ділитися своїми повноваженнями з кимось. Переломним моментом стала поява регіонів-донорів, які мають значний природний,

ресурсний, людський потенціал, за рахунок яких почали розвиватися інші регіони, що не мають аналогічних можливостей.

Це змусило органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування переглянути міжрегіональні відносини та почати встановлювати свої правила розподілу ресурсів (природних, матеріальних, людських) за рахунок запровадження практичних кроків контролю (а іноді навіть обмеження) за перерозподілом наявного потенціалу. Іншими словами, регіоналізація стала реакцією на кризу існуючої системи державного управління, яка була побудована на жорсткому централізованому управлінні та уніфікації управлінських цілей та засобів стосовно регіонів. Звернемо увагу, що під регіоналізацією слід розуміти «процес інтеграції локальних спільнот та прагнення їх до автаркії-самодостатності; проявляється у розширенні кордонів між територіально-соціальними комплексами, збереженні культурних відмінностей етносів та інших соціальних груп, посиленні почуття їхньої винятковості» [1, с. 55].

Зауважимо, що сучасна теорія муніципального права розглядає місцеве самоврядування та місцеве управління крізь призму понять «децентралізація» та «деконцентрація» державної влади. Різниця в них полягає в тому, що децентралізація – це передача центром окремих владних повноважень місцевим органам влади, а деконцентрація – це надання повноважень чиновникам, призначеним центральною владою, або розподіл влади одного рівня. Концептуально децентралізації має передувати деконцентрація, за результатом якої територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади мають стати структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади. Принцип деконцентрації є одним із механізмів розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

О. Фрицький вважає, що «деконцентрація – це передача повноважень службовцям, які призначаються центральною владою, а також дроблення влади

певного рівня. Децентралізація полягає у передачі центром окремих владних повноважень місцевим органам» [2, с. 473]. Деконцентрації притаманні особливі механізми участі регіонів та територій у виборі оптимальних рішень. До конкретних механізмів, що забезпечують деконцентрацію, належать: регіональні демонстраційні програми (waivers); пайове фінансування, длк-гранти тощо.

Сутністю демонстраційних програм є те, що відповідальність за визначення методів та механізмів реалізації державної політики на певних умовах передається адміністративним одиницям. До таких умов належать: - конкурсний відбір заявок на проведення регіональних демонстраційних програм; конкретний обмежений термін їхньої дії (від 3 до 5 років); відсутність додаткових вимог до фінансування, виділеного урядом для вирішення поставлених завдань; моніторинг реалізації та широкомасштабна оцінка результатів регіональних демонстраційних програм.

При цьому за загальнодержавними органами влади зберігається відповідальність за розробку цілей проведення регіональних демонстраційних програм, видачу дозволу на їх проведення, контроль та оцінку результатів. Якщо демонстраційна програма визнається успішною, це може бути підставою для внесення змін до законодавства.

Обґрунтування необхідності децентралізації має двоякий характер. По-перше, як зазначає французький учений Ж. Ведель, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук саме зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру». По-друге, «децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні засоби та умови, є менш складним і практичнішим, ніж централізоване управління» [3, с. 397].

Вбачається, що закріплення принципу децентралізації постає як форма організації громадського управління, коли він поруч із державою існують інші юридичні особи публічного права, які виконують частину управлінських завдань. Саме децентралізація спричиняє передачу компетенції від центру на місця і тим

самим сприяє наділенню місцевих органів значними владними повноваженнями з управління в межах власних та делегованих повноважень. Для ефективної децентралізації потрібно наділити територіальні громади чітко визначеною компетенцією та адекватними засобами вирішення питань, що входять до цієї компетенції, надання їм можливості формувати свої органи управління, обмеження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку центральної влади.

У науковій літературі слушно наголошується, що територіальні реформи на місцевому рівні, як правило, поєднуються з іншими політиками, адаптуючи масштаби управління до масштабів проблем [4, с.5], зокрема стимульоване міжмуніципальне співробітництво, децентралізацію, регіоналізацію тощо. Аргументи на користь децентралізації включають наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективний розподіл ресурсів у державному секторі. Система, в якій рішення про розподіл ресурсів у державному секторі приймаються на регіональному та муніципальному рівнях, робить громадський вибір більш точним, враховуючи місцеві особливості соціальних переваг.

2. Децентралізація підвищує відповідальність органів державної влади за витрачання бюджетних коштів. Суть цього аргументу полягає в тому, що з децентралізацією зв'язок між сплаченими податками та отриманими суспільними благами та послугами є більш прямим і прозорим, оскільки податки збираються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональні та місцеві органи влади до дій, спрямованих на її розширення, тобто. стимулювання розвитку регіональної та місцевої економіки.

4. Надання регіональним і місцевим органам влади права самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до обмеження невиправданих витрат у державному секторі.

У європейській практиці застосовувалися різні моделі «сполучення» територіальної та децентралізаційної реформ. Іноді функціональна децентралізація стоїть на першому місці і вимагає територіальних коригувань; в інших випадках територіальна реформа стимулює функціональну або фінансову децентралізацію [5].

В Україні реформа, розпочата в 2014 році, базується на поєднанні територіальної консолідації з адміністративною та фінансовою децентралізацією, яка на практиці реалізується в рамках однієї реформи.

Основними цілями реформи децентралізації є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі субсидіарності та створення ефективних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. У рамках реформи мають відбутися принципово нові для України процеси співпраці та добровільного об'єднання територіальних громад. Логіка системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою вимагає починати цей процес із реформування базового рівня – територіальних громад.

Метою реформи місцевого самоврядування є насамперед надання йому можливості самостійно вирішувати проблеми місцевого значення за рахунок власних ресурсів.

Йдеться про наділення територіальних громад великими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. У ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» надано визначення: «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [6].

В енциклопедичному словнику з державного управління можна знайти таке визначення: «об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне територіальне утворення, що виступає територіальною спільнотою людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі територіального поділу» [7]. Однак вбачається, що воно є досить вузьким, оскільки не висвітлює глибинні основи і мету об'єднання, а тому не розкриває сповна її сутність.

В науковій літературі дослідники подають свої підходи до визначення територіальної громади.

Так, О. Батанов зазначає, що територіальна громада – «це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що формується з фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в загальну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки і пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру» [8, с. 54].

Ю. Ковальчук розуміє цю дефініцію як «створене згідно із законом добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею і системі адміністративно-територіального устрою та спроможне самостійно або через органи вирішувати питання місцевого значення» [9, с. 89]. Щоправда автор не конкретизує питань місцевого значення та джерел чи шляхів їх вирішення.

М. Орзіх зазначає, що «територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають,

працюють на цій території, володіють нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори» [10, с. 68]

А. Переверзева розглядає об'єднану територіальну громаду як «систему, яка складається з низки взаємопов'язаних елементів, таких як людські, земельні, капітальні ресурси, що перебувають у взаємодії» [11, с. 218]. Проте таке трактування потребує чіткішого пояснення в частині критеріїв виокремлення елементів ОТГ як системи, а також додаткового уточнення капітальних ресурсів. Водночас, на наше переконання, у поданій інтерпретації сутність ОТГ взагалі не розкрита.

Одним з найбільш популярних в науковій літературі є визначення надане М. Баймуратовим, який визначає територіальну громаду, як «колектив фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально особистісними зв'язками системного характеру» [12, с. 341]. Основними характерними ознаки територіальної громади науковець називає «територіальну, інтегративну, інтелектуальну, майнову та фіскальну» [12, с. 348].

Отже, аналіз праць вітчизняних дослідників щодо сутності територіальних громад дозволяє виділити такі основні ознаки, як:

- 1) спільна територія існування (територіальна ознака). Це простір, у якому мешканці територіальної громади можуть вирішувати питання місцевого значення;
- 2) наявність людей, які проживають на конкретній території (інтегративна ознака);
- 3) наявність колективної свідомості та спільності інтересів місцевих жителів (інтелектуальна ознака);
- 4) спільне комунальне майно, яким територіальна громада може користуватися та розпоряджатися у власних інтересах (майнова ознака).

В свою чергу П. Сасенко при дослідженні теоретичних засад формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади взагалі не акцентує увагу

на висвітленні її сутності, проте зазначає, що «об'єднання як процес спрямований виключно на створення спроможних громад, тих, які забезпечать для своїх мешканців якісний рівень життя» [13, с. 295].

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [14] та Методики формування спроможних територіальних громад [15] у країні, і зокрема у її регіонах, розпочалася надзвичайно важлива та відповідальна робота щодо їх впровадження.

Визначення терміна «спроможна територіальна громада» подається в урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад – «територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [15].

Як суб'єкт управління територіальна громада може бути представлена у вигляді структурної моделі складників системи публічного управління в середовищі територіальних громад (Рис. 1). А саме бути представлена чотирма блоками: «нормативно-законодавчий, управлінський структурно-елементний, діяльнісно-продуктивний і блок керованих об'єктів-суб'єктів. Модель дозволяє отримати уявлення про систему публічного управління територіальних громад, визначити склад, послідовність, зв'язки і методологічне забезпечення управлінської діяльності учасників процесів публічного управління, проаналізувати зв'язки й отримані результати діяльності керованих систем, відшукати існуючі резерви і розробити стратегії їх удосконалення і розвитку» [16].



Рис. 1. Структурна модель складників системи публічного управління в середовищі територіальних громад [16, с. 40]

На сучасному етапі територіальні громади слід розглядати не лише як одиниці адміністративно-територіального устрою, а як нову територіальну організацію влади, як систему управління демократичними змінами державного управління. Державне управління на рівні територіальних громад має враховувати їх політичні особливості. Збільшується питома вага структурних елементів державного управління в органах місцевого самоврядування та державного управління. Вони створюються залежно від особливостей територіальних громад, цілей і умов їх розвитку, ресурсів і потреб мешканців,

впливаючи на їх розвиток демократичними методами та використовуючи нові механізми розвитку суспільної цивілізації.

Функції територіальної громади – це основні напрями і види діяльності громади, які виражають волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують їх взаємовідносини з державою та її органами. Обсяг функцій територіальної громади збігається з обсягом функцій місцевого самоврядування [17, с.52]. Підвищення ефективності державного управління може відбуватися шляхом відповідного розподілу компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні ними публічно-господарських функцій на відповідних територіях. Місцеві органи державної влади мають вирішувати питання регіонального та місцевого значення в межах Конституції та законів України та забезпечувати виконання загальнодержавних програм.

Отже, до кола питань, які прямо чи опосередковано вирішує територіальна громада, входять:

- вибори міського, селищного чи міського голови, який у майбутньому очолюватиме виконавчий орган ради та головуватиме на засіданнях виконавчого комітету та ради, - вибори старост та депутатів ради, які представляють і захищають інтереси всіх жителів с. дана спільнота;

- управління комунальним майном;

- затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку та забезпечення контролю за їх виконанням;

- затвердження місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контроль за їх виконанням;

- визначення в межах закону місцевих податків і зборів;

- організація місцевих референдумів та реалізація їх результатів;

- створення, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій і муніципальних установ, що належать муніципальній власності та забезпечення контролю за їх діяльністю;

- вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їх відання [18; 6].

Таким чином, територіальна громада є ключовим елементом реформи децентралізації в Україні, спрямованої на передачу повноважень і ресурсів від центрального рівня до органів місцевого самоврядування. Ця ініціатива, започаткована у 2014 році, спрямована на створення більш ефективної, відкритої та підзвітної системи місцевого самоврядування. Територіальна громада – це об'єднання населених пунктів (сел, міст) в один адміністративно-територіальний об'єкт, її легальне визначення міститься в чинному законодавстві. Головною метою його створення є забезпечення більш ефективного використання ресурсів, покращення надання послуг громадянам та створення умов для розвитку територіальних громад.

Основними етапами формування територіальних громад є обговорення та узгодження місцевого населення, прийняття відповідних рішень на рівні місцевих рад та створення об'єднаних територіальних громад. У процесі об'єднання громади отримують більші права, фінансову автономію та можливість самостійно вирішувати проблеми розвитку своєї територіальної одиниці.

Такий підхід сприяє більш активній участі громадян у прийнятті рішень, наближає владу до суспільства, стимулює розвиток місцевих ініціатив та інновацій. Децентралізація створює сприятливі умови для сталого соціально-економічного розвитку та підвищення якості життя громадян на місцевому рівні.

1.2. Організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад

З метою забезпечення реалізації територіальними громадами їх повноважень в Україні було започатковано муніципальну та територіальну

реформи. Зокрема, 1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [19].

У Концепції запропоновано основні напрями проведення реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади, «метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління та забезпечення сталого територіального розвитку».

Головними її завданнями були проголошені наступні: «створення передумов для надання якісних та доступних адміністративних послуг; забезпечення раціонального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; встановлення оптимальних меж територіальної основи для функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади задля формування умов доступності та якості публічних послуг, що надаються цими структурами; забезпечення створення відповідних фінансових, ресурсних та організаційних передумов для реалізації органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [19].

Виконання зазначених завдань було неможливим без створення нової системи територіального устрою, основу якого становлять об'єднані територіальні громади (ОТГ). Здійснюючи статистичні дослідження науковці довели, що «можливості ефективного соціально-економічного розвитку мають лише ті громади, де чисельність населення становить більш як 3000 осіб, адже в такому випадку створюється можливість зростання доходів на душу населення, а також відповідного розвитку громади та території, на якій вона мешкає» [20, с. 104].

5 лютого 2015 року було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [14], згідно з яким сусідні міські, селищні чи сільські ради можуть об'єднуватися в одну громаду з єдиним центром місцевого самоврядування. Умовами такої асоціації є [21, с. 95]: «відсутність іншої

територіальної громади з існуючим представницьким органом місцевого самоврядування у складі об'єднаної; нероздільність території об'єднаної територіальної громади; межі об'єднаної територіальної громади визначаються зовнішніми межами юрисдикції рад об'єднаних територіальних громад; розташування об'єднаної територіальної громади в межах однієї області чи території АРК; врахування при прийнятті рішення про об'єднання громад історичних, культурних, етнічних та інших факторів еволюції цих громад, що мають безпосередній вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; непогіршення якості та доступності адміністративних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді» [21, с. 95].

Звернемо увагу, що в аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2015 році» [22] окреслено ряд проблем організації системи управління територіями: «законодавча норма про місцеве самоврядування як «гарантоване державою право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення» на практиці перетворюється на невизначеність прав громад та фрагментарність повноважень органів місцевого самоврядування У свою чергу, це призводить до поглиблення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між самоврядуванням та державною владою на рівні регіонів та районів. Такі протиріччя ускладнюють налагодження ефективної взаємодії місцевої влади та самоврядування та унеможливають ефективне управління соціально-економічним розвитком відповідної території; відсутнє чітке розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства повноважень є дублюючими), що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю за їх виконанням; відсутність солідарної відповідальності за розвиток територій, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади. Ефективній взаємодії

органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функції громадського контролю за їх діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу прийняття управлінських рішень. Як наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не тільки не доходять до адресата, здатного їх реалізувати, а й наштовхуються на опір місцевих посадових осіб; неврегульованість питань власності територіальних громад на землю» [22].

Наслідком цього стала замкнутість повноважень сільських, селищних та міських рад у розпорядженні земельними ресурсами виключно у межах населених пунктів. «Внаслідок цього органи місцевого самоврядування позбавлені можливості ефективно планувати розвиток територій, громада – відстоювати свої інтереси у процесі прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів» [22, с. 207-208].

Отож Закон України «Про добровільне об'єднання громад» [14] виступив основним інструментом реформи з передачі владних повноважень на регіональний та місцевий рівень. При цьому перші кроки Уряду та Парламенту України у напрямку проведення реформи децентралізації влади можна розглядати через призму ухвалених у грудні 2014 року змін до Бюджетного [23] та Податкового [24] кодексів та Закону України «Про державний бюджет на 2015 рік», який був сформований з урахуванням нової фінансової засади місцевих бюджетів.

Ці зміни надали новій ОТГ бюджетні пільги, подібні до тих, які раніше отримували «міста обласного значення», які були єдиними муніципальними одиницями з повним самоврядуванням. Наразі ОТГ мають право на прямі міжбюджетні відносини з центральним урядом та на значну частку надходжень місцевих податків (зокрема 60% податку на доходи фізичних осіб).

Крім того, ОТГ отримують дотації від центральної влади, зокрема до 2020 року, кошти на створення нової інституційної та соціальної інфраструктури. Для усунення диспропорцій у місцевому розвитку між муніципалітетами надаються спеціальні субсидії. Фінансову спроможність ОТГ зміцнили завдяки субвенції на охорону здоров'я (до липня 2018 року) та освіти. Це дозволило ОТГ взяти на себе більшу відповідальність за надання комунальних послуг [25].

Наприклад, ОТГ відповідають за управління початковою та середньою освітою на своїй території. Це контрастує з ситуацією в муніципалітетах, які ще не об'єдналися: там ще слабке самоврядування, а місцева бюрократія все ще залежить від голів державних адміністрацій обласного та районного рівнів. Створення ОТГ в Україні відбулося відносно швидко порівняно з подібними реформами в інших країнах Європи. Наприклад, у 2015 році було створено перших 159 ОТГ, наступного року їх кількість зросла до 366, на кінець 2017 року – до 665, а на кінець 2018 року – до 874.

Після змін до бюджетного та податкового кодексів наприкінці 2014 року фіскальна децентралізація досягла швидкого прогресу. Частка бюджетів місцевого самоврядування в державному бюджеті зросла з 42% у 2014 році до майже 50% у 2018 році, досягнувши такого ж рівня, як у багатьох країнах ЄС. Якщо у 2014 році загальний обсяг надходжень до місцевих бюджетів становив 68,6 млрд. грн. (тоді приблизно 4,2 млрд дол.), а до 2018 року ця сума зросла до понад 200 млрд грн. (тоді приблизно 7,2 млрд дол. США – приріст, який, навіть з урахуванням одночасної девальвації та інфляції гривні, був вражаючим. Частка місцевих податків і зборів у доходах міських бюджетів зросла з 0,7% у 2014 році до 26,1% у 2018 році).

Тому нові ОТГ все більше залежать від місцевих доходів і менше від фінансових ресурсів, які надає центр. Збільшення доходів ОТГ супроводжується збільшенням частки витрат на надання публічних послуг в ОТГ, що в свою чергу обтяжує бюджети ОТГ. Водночас центральна влада продовжує надавати пряму

фінансову підтримку ОТГ та інвестує проекти місцевого та регіонального розвитку, на фінансування яких ОТГ можуть претендувати.

Децентралізація в Україні має багато історій успіху у вигляді об'єднаних громад та проектів, які вони реалізують [25]. Ефективність реформи підтверджується також збільшенням місцевих бюджетів. Але головною особливістю децентралізації в Україні є зміна свідомості людей, які вже усвідомили, що можуть впливати на розвиток своїх громад і краще за них ніхто цього не зробить. Реформа перейшла в горизонтальну площину. Громади вже не чекають рішення згори, а спілкуються між собою, радяться, вчаться на досягненнях і помилках одне одного і рухаються далі.

Що стосується ефективного функціонування територіальних громад, то слід наголосити, що процес стратегічного планування розвитку громади можна представити як певну послідовність етапів:

1. Організація роботи.
2. Проведення стратегічного аналізу.
3. Прогнозування, моделювання сценаріїв та прийняття стратегічного вибору.
4. Розробка плану дій (цілі, завдання).
5. Громадське обговорення та прийняття стратегії.
6. Моніторинг та виконання стратегічного плану.

Етап організаційного забезпечення в процесі стратегічного планування є важливим, оскільки від нього залежить якість та адекватність інших процесів. На стадії організації формується центральний орган стратегічного планування – робоча група, якій громада делегує право та на яку покладається відповідальність за створення, формулювання та прийняття стратегічних рішень щодо майбутнього розвитку.

Робоча група є законним робочим органом, діяльність якого поширюється на весь плановий період. Робоча група функціонує у визначеному складі та

контролює виконання стратегічних планів у цілому та окремих завдань (проектів) зокрема. Має повноваження ініціювати виключення з плану окремих завдань, які з певних причин втратили актуальність, та/або вносити пропозиції до ради щодо доповнення стратегічного плану іншими завданнями для реалізації визначеного суспільством бачення, коли це необхідно.

Методика формування спроможних громад [15] розглядає сталий розвиток та соціальну інтеграцію як базові принципи місцевого розвитку. Міністерство розвитку громад та територій України розробило та впроваджує, контролює дієвість нормативно-правових актів щодо організаційних питань створення сталого формування спроможних громад.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII [14] визначено, що перспективний план формування територій громад створює відповідна обласна державна адміністрація відповідно до методології формування спроможних територіальних громад та охоплює всю територію області.

Розробка стратегій сталого розвитку також базується на нормативних документах, що регулюють стратегічну екологічну оцінку: Стратегічну екологічну оцінку документів державного планування, Методику проведення СЕО стратегій регіонального розвитку, Методичні рекомендації щодо проведення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування.

20 березня 2018 року прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» 2354-VIII [26]. «Стратегічна екологічна оцінка (СЕО) – це процедура виявлення, оцінки та опису наслідків реалізації документів державного планування щодо навколишнього природного середовища, у тому числі здоров'я населення, можливих альтернатив та розроблення заходів щодо запобігання, зменшення та компенсації можливих негативних наслідків для довкілля» [26].

Відповідно до статті 9 Закону до основних етапів проведення СЕО належать: «1) визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки; 2) складання

звіту про стратегічну екологічну оцінку; 3) проведення громадського обговорення та консультацій у порядку, передбаченому чинним законодавством, транскордонних консультацій у порядку, передбаченому чинним законодавством; 4) врахування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій; 5) інформування про затвердження документа державного планування; 6) моніторинг наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення» [26].

Основою стратегічного планування сталого розвитку спроможних громад є регіональні стратегії розвитку регіонів на період до 2027 р. [27], а стратегії мають бути інтегровані відповідно до регіональних та національних стратегій з урахуванням просторового розвитку.

Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75 [28] встановлює єдині вимоги до формування та реалізації проектних та директивних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Відповідно до [28] система прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади включає: «стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади; плани (програми) соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади; інші довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозно-політичні документи, де відповідно відбуваються соціально-економічні та соціально-політичні процеси на регіональному та державному рівнях з урахуванням впливу зовнішніх та внутрішніх чинників та очікуваних напрями розвитку, визначені цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та заходи, необхідні для їх реалізації» [28].

Стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади – документ, який визначає на довгострокову перспективу (7 років) стратегічні та оперативні цілі,

показники (індекси) їх досягнення, пріоритети та завдання сталого економічного і соціального розвитку об'єднаної територіальної громади. Ця стратегія створена з урахуванням положень Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 р. № 816 [29].

Плани розробляються виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад (виконавчий комітет) після прийняття радами відповідних рішень.

Для розробки Плану виконавчий комітет:

«- визначає відповідальний структурний підрозділ за розроблення Плану (далі - відповідальний розробник);

- інформує через регіональні ЗМІ про початкові етапи роботи над проектом Плану, визначає строки та форми внесення пропозицій до нього;

- організовує громадські обговорення проекту Плану;

- у разі необхідності утворює робочу групу, до складу якої можуть входити представники асоціацій чи інших формувань органів місцевого самоврядування, громадських організацій, інших юридичних та фізичних осіб (за згодою)» [29].

Розробка Плану починається не пізніше одного місяця з дня державної реєстрації юридичної особи – міської ради, селищної, сільської, обраної об'єднаною територіальною громадою та її виконавчого комітету. Рекомендується розробляти середньострокові плани (не менше трьох років) з урахуванням стратегічних цілей і пріоритетів, завдань, запланованих заходів, проектів і термінів реалізації існуючих регіональних стратегій і планів заходів щодо їх реалізації та/або розвитку. стратегія об'єднаної територіальної громади у разі її розвитку.

Організаційно-розпорядчі заходи Плану передбачають подальшу діяльність виконавчих органів міської, селищної та сільських рад об'єднаної

територіальної громади, яка спрямована на досягнення пріоритетів розвитку та реалізацію конкретних завдань розвитку об'єднаної територіальної громади шляхом використання коштів, виділених або використаних на цю мету. Для кожного заходу рекомендовано надати відомості та відомості про зміст і способи виконання, а також умови виконання (в цілому та поетапно), визначення виконавців, розміри та джерела фінансування в окремі роки, результативні показники (індекси) та очікувані результати їх виконання.

Проект Плану подається на розгляд виконавчого комітету облдержадміністрації не пізніше 15 робочих днів з дня отримання інформації про відповідність проекту стратегічним пріоритетам, цілям і напрямам діяльності відповідної регіональної стратегії, план засобів його реалізації та/або стратегію розвитку об'єднаної територіальної громади, у разі її розвитку (стратегічні пріоритети). Рекомендуємо виконавчому комітету здійснювати безпосередній контроль за станом та умовами виконання завдань і заходів Плану, а головним розпорядникам коштів контроль за цільовим та ефективним використанням коштів. Згідно з рекомендацією, виконавчий комітет повинен проводити щорічний моніторинг та оцінку виконання Плану за визначеними показниками моніторингу.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 [30] встановлені єдині вимоги до розроблення стратегій та планів заходів регіонального розвитку з метою їх реалізації, визначає організаційний механізм моніторингу та оцінки виконання завдань та досягнення показників, закладені в регіональних стратегіях, планах заходів щодо їх реалізації. Отже, аналіз показників моніторингу реалізації стратегій сталого розвитку дають змогу виявити стан досягнення соціально-економічного розвитку регіонів та сформулювати їх конкурентні переваги.

Наприклад, аналіз середніх показників соціально-економічного розвитку муніципалітетів у 2019 році в окремих регіонах свідчить про схожі тенденції реалізації стратегії. До проблемних сфер належать: забезпечення зайнятості, розвиток стратегічних галузей, промисловості, сільського господарства та вирішення екологічних проблем через відсутність системної реалізації стратегії, невиконання планів заходів у рамках стратегії, фінансування поточних витрат на розвиток інфраструктури.

23 січня 2019 року в Україні розпочато реалізацію нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» [31]. Цей документ акцентує увагу на переході України до нових етапів реформи децентралізації влади, яка враховує консолідацію попереднього позитивного досвіду та формування спроможних громад, а також зміни територіального устрою на рівні районів і муніципалітетів. Визначено чіткі правила розподілу владно-контрольних функцій окремих рівнів управління та розвитку форм місцевої демократії.

Слід підкреслити, що на сьогодні в Україні завершено створення трирівневої системи адміністративного устрою, яка складається з областей (їх 27 (області, АРК, міста Київ і Севастополь), районів (де-юре в Україні є). становлять 140 областей, оскільки 14 областей в АР Крим будуть ліквідовані лише після окупації, а на їх місці буде створено 10 нових областей, приблизно 1/6 областей буде розташовано на тимчасово окупованій території Криму. Луганська, Донецька, Херсонська, Запорізька, Дніпровська та Харківська області До реформи в Україні було 490 областей 12 червня 2020 року згідно із Законом № 562-ІХ Уряд визначив адміністративні центри та території територіальних громади на основі раніше об'єднаних муніципалітетів і раніше затверджених перспективних планів. Всього було затверджено 1470 муніципалітетів, які

повністю охоплювали території 24 провінцій. До муніципальної реформи їх було 11,5 тис. [25].

З початком реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади органи місцевого самоврядування отримали повноваження, власні кошти та додаткові зовнішні кошти. Одним із аспектів розвитку територіальних громад є збільшення бюджету гміни на її розвиток. Реформа децентралізації передбачає створення нової ланки адміністративного устрою України шляхом запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці – об'єднаної територіальної громади [32, с. 84].

Децентралізація стала реальною можливістю для економічного відродження українських міст і сіл. Децентралізація відбуватиметься не лише через досить складну інтеграцію, а й враховуватиме певний механізм у практиці державного управління регіональним розвитком [33, с. 219]. Вперше за роки незалежності кожна адміністративно-територіальна одиниця отримала можливість самостійно розпоряджатися заробленими коштами та бути власником своєї землі.

Отже, організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад базується на нормативно-правових актах, що регулюють діяльність громад. В Україні це передбачає ухвалення та реалізацію законів про децентралізацію влади, які передбачають передачу повноважень і ресурсів із центрального на місцевий рівень. Це створення органів місцевого самоврядування на рівні громад, наприклад, об'єднаних територіальних громад, які мають повноваження управляти місцевими справами, приймати рішення та використовувати ресурси на благо громадян.

Важливим аспектом є створення дієвої законодавчої бази, що регулює відносини територіальних громад з вищими рівнями влади, а також визначення механізмів фінансової підтримки громадських ініціатив та розвитку територій.

Висновки до розділу 1

Таким чином, в рамках дослідження зроблено наступні висновки.

1. З'ясовано особливості територіальної громади як суб'єкта реформи децентралізації.

Територіальна громада є ключовим елементом реформи децентралізації в Україні, спрямованої на передачу повноважень та ресурсів від центрального рівня до органів місцевого самоврядування. Ця ініціатива, започаткована у 2014 році, спрямована на створення більш ефективної, відкритої та підзвітної системи місцевого самоврядування. Юридичне визначення територіальної громади міститься в чинному законодавстві. Головною метою його створення є забезпечення більш ефективного використання ресурсів, покращення надання послуг громадянам та створення умов для розвитку територіальних громад.

Основними етапами формування територіальних громад є обговорення та узгодження місцевого населення, прийняття відповідних рішень на рівні місцевих рад та створення об'єднаних територіальних громад. У процесі об'єднання громади отримують більші права, фінансову автономію та можливість самостійно вирішувати проблеми розвитку своєї територіальної одиниці. Такий підхід сприяє більш активній участі громадян у прийнятті рішень, наближає владу до суспільства, стимулює розвиток місцевих ініціатив та інновацій. Децентралізація створює сприятливі умови для сталого соціально-економічного розвитку та підвищення якості життя громадян на місцевому рівні.

2. Досліджено організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад.

Організаційно-правове забезпечення діяльності територіальних громад здійснюється на основі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність територіальних громад. В Україні це передбачає ухвалення та реалізацію законів про децентралізацію влади, які передбачають передачу повноважень і ресурсів із

центрального на місцевий рівень. Це створення органів місцевого самоврядування на рівні громад, наприклад об'єднаних територіальних громад, які мають повноваження управляти місцевими справами, приймати рішення та використовувати ресурси на благо громадян.

Важливим аспектом є створення дієвої законодавчої бази, що регулює відносини територіальних громад з вищими рівнями влади, а також визначення механізмів фінансової підтримки громадських ініціатив та розвитку територій.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ М. КИЄВА

2.1. Особливості сучасного управління в м. Києві

Нині Конституція України передбачає повноваження Верховної Ради України щодо визначення особливого статусу міст (ч. 16 ст. 92). Щоб запровадити таке визначення, парламент країни видає закон. Водночас у самій Конституції як Основному Законі України Київ і Севастополь зазначені як міста з особливим статусом. Столицею країни є місто Київ, а у згаданому параграфі Основного Закону йдеться про повноваження парламенту щодо визначення статусу столиці України [18].

Столиця України - місто Київ є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин, виконує характерні для всіх міст функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну, а також специфічну функції столиці, що впливають із статусу міста Києва як столиці України, що розширює та доповнює каталог загальноміських функцій у політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах життя міста.

Функції столиці України – міста Києва, як елемент конституційно-правового статусу міста, органічно пов'язані з компетенцією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що діють у місті. Функції столиці України – міста Києва – можлива лише шляхом здійснення такими органами відповідних повноважень.

Конкретні повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади повинні вказувати на те, яку функцію виконує столиця, і, навпаки, конкретна функція має визначати конкретний обсяг повноважень

органів влади. Функції капіталу виявляються в різних сферах діяльності держави. Реалізація функції повинна забезпечуватися не тільки організаційно-правовими, а й матеріально-фінансовими засобами.

Органи влади міста Києва здійснюють функції міста Києва, притаманні іншим містам, у межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, в окремих випадках ці функції можуть виконувати територіальна громада міста Києва, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення.

Натомість функції, характерні для міста Києва як столиці, пов'язані з виконанням містом більшості, а іноді й усіх державних функцій, принаймні серед основних внутрішніх функцій держави, а саме: політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної тощо. Такі функції реалізуються лише через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки виходять за межі питань місцевого значення [34, с. 43].

Слід наголосити, що 15 січня 1999 р. за № 401-XIV було прийнято Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» [35], який на той час мав значний позитивний вплив на розвитку міста Києва, реалізації права на місцеве самоврядування в столиці та стали певним поштовхом для розвитку місцевого самоврядування в Україні загалом. Водночас Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV чітко не визначив правовий статус місцевих органів виконавчої влади, особливості їх формування, діяльності та взаємодії з органами та посадовими особами місцевого самоврядування м. Києва, що постійно негативно впливає на ефективність управління в столиці та забезпечення її сталого розвитку.

Як наслідок, практична реалізація подвійної ролі КМДА як місцевого органу виконавчої влади та виконавчого органу місцевого самоврядування має суттєві недоліки та суперечить правовій природі цього органу.

Нормативно-правові розрахунки щодо правового статусу Київського міського голови, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації та районних у місті Києві державних адміністрацій у сфері заміщення посад у міській системі місцевого самоврядування та державний устрій органів виконавчої влади м. Києва, їх злагоджена робота, взаємодія та ефективний контроль за їх діяльністю особливо негативно посилюються політичними аспектами, пов'язаними з черговими чи позачерговими президентськими, парламентськими чи іншими виборами.

Ключова теза полягає в тому, що майбутні учасники конкретних виборчих процесів усвідомлюють взаємозалежність успіху майбутніх виборчих кампаній від представництва в органах влади столиці. Зважаючи на це, загальнонаціональним виборам в Україні зазвичай передують різноманітні спроби перерозподілу впливу та представництва в столичних органах місцевого самоврядування та міських органах виконавчої влади. Відсутність нормативно-правової прозорості статусу столичних органів державної влади дозволяє зацікавленим суб'єктам досить легко штучно створювати кризові ситуації в діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва, що в подальшому негативно позначається на всій державі. широкі державотворчі процеси, а в подальшому знижує ефективність функціонування всього державного апарату України, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Недосконалість нормативно-правової бази організації публічної влади в Києві зумовила ухвалення Конституційним Судом України низки рішень, які базуються на врахуванні відповідних конституційних положень. Так, у 2003 році Конституційний Суд України щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві виніс рішення, згідно з яким Київська міська державна адміністрація є єдиним організаційним органом, що здійснює функції виконавчого органу. Київської міської ради і, водночас, функції

місцевого органу виконавчої влади. З питань місцевого самоврядування цей орган звітує та підпорядковується Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади - Кабінету Міністрів України [36].

Крім того, у пункті 1.2 резолютивної частини цього рішення Конституційного Суду України зазначено, що головою Київської міської державної адміністрації має бути виключно особа, яка обирається Київським міським головою, призначається Президентом України на посаду. посада голови Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова відповідає за здійснення виконавчої влади перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підпорядкований і підконтрольний Кабінету Міністрів України. Україна. Водночас на посадову особу, яка є міським головою міста Києва, головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги щодо граничного віку перебування на державній службі [36].

У зв'язку з викладеним, ми повністю підтримуємо правову позицію Конституційного Суду України, згідно з якою посаду голови РДА може обіймати лише особа, обрана Київським міським головою, оскільки МДА Адміністрація є виконавчим органом Київської міської ради. Водночас положення про відповідальність Київського міського голови як голови Київської державної адміністрації з питань виконавчої влади перед Президентом України є в переважній більшості випадків абсолютно декларативним. характеру через формально-правові причини – аналіз чинного законодавства України. Адже Президент України не має права звільнити голову КМДА, він може лише скасувати розпорядження голови КМДА відповідно до ст. 118 Конституції України [18].

Тому можна говорити про наявність дуже обмеженої конституційно-правової відповідальності голови КМДА перед Президентом України. Крім того, існує нелогічний порядок притягнення президента Києва до юридичної

відповідальності, встановлений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [6].

Завдяки ч. 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року встановлено, що за наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови неправомірними висновки відповідної комісії сільського, селищного, міського голови. Верховна Рада, Верховна Рада України можуть призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Питання про встановлення Верховною Радою України позачергових виборів сільських, селищних, міських голів можуть вносити на розгляд Верховної Ради України відповідні сільські, селищні, міські ради, обласні, Київська та Севастопольська міські голови. державних адміністрацій [6].

Це означає, що питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів Київського міського голови може бути поставлено перед Верховною Радою України головою Київської міської державної адміністрації, тобто Київським міським головою. себе. У такому випадку, якщо ініціатором дострокового позбавлення прав є сам Київський міський голова, він може ефективно використовувати інститут передачі прав перед Київрадою.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне доповнити ч. 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. у такій редакції: «Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів Київського міського голови (Голова Верховної Ради України, міська державна адміністрація) може бути доведено до відома Верховної Ради України Президентом України».

Варто зазначити, що у 2005 році Конституційний Суд України у справі щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва визначив, що районна державна адміністрація міста Києва повинна очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради,

призначена Президентом України на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації [37].

Проте Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р. № 2500-VI [38] створено правову підстави для ліквідації районних у Києві рад, звуження здійснення права на місцеве самоврядування територіальними громадами районів у місті Києві, обмеження представництва їхніх інтересів у виборних органах місцевого самоврядування.

Саме Київська міська рада 31 жовтня 2010 року прийняла рішення про ліквідацію районних рад, що фактично призвело до ситуації, коли територіальна громада була позбавлена повноцінного здійснення права на місцеве самоврядування, а районне місто управління перейшло під контроль КМДА [39, с. 15- 18].

З одного боку, така ситуація не відповідає потребам громади, оскільки ліквідація одного з органів місцевого самоврядування обмежує можливості громади реалізувати своє право самостійно вирішувати питання розвитку міста. Крім того, ми підтримуємо позицію вченого щодо того, що в КМДА є концентрація влади, причому виконавчої влади не лише в частині виконання рішень Київської міської ради, а й з точки зору влади м. систему державного управління з урахуванням специфіки адміністративно-правового статусу КМДА.

Натомість О. Лебединська та Н. Гринчук акцентують увагу на іншому аспекті особливого статусу територіальної громади міста Києва при здійсненні державного управління розвитком не лише самого міста, а й прилеглих до нього територій. Враховуючи те, що рішення про ліквідацію районних у місті рад пов'язане з досить радикальним переформатуванням способів управління містом, науковці зазначають, що місто Київ «може стати полігоном для розробки інструментів співпраці між місцевим самоврядування, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на певній території, тому питання

формування столичної області чи міжмуніципальних взаємодій Києва з містами-супутниками заслуговує на особливу увагу» [40, С. 20].

У цьому контексті йдеться про реальну реалізацію положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, зокрема у формі реалізації спільних проектів чи спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності. Відсутність у місті районних рад призводить до того, що відповідальність за визначення форми та механізму взаємодії та цілеспрямованості взаємодії органів місцевого самоврядування м. Києва та міст-супутників покладається на Київську міську раду, а також на Київ. Муніципальна рада. зобов'язання щодо практичної реалізації співпраці з державними адміністраціями міст районного значення. Отже, згідно з вищезазначеним актом «територіальні громади взаємодіють через сільські, садибні та міські ради. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не встановлено законом» [41].

Таким чином, приймаючи рішення про співпрацю як представницький орган місцевого самоврядування, Київська міська рада делегує певні повноваження щодо виконання таких рішень виконавчому органу – КМДА, який у свою чергу може делегувати певний обсяг повноважень та функцій на рівень районна у місті державна адміністрація, територія відання якої межує з іншою територіальною громадою. Специфіка участі територіальної громади в цьому контексті проявляється в ініціюванні рішень про співпрацю або легітимізації такого рішення в інший спосіб, враховуючи специфіку конкретних форм співпраці.

У цьому контексті слушною є точка зору О. Берданова та В. Вакуленка, які зазначають, що «включення різних суб'єктів місцевого розвитку в процес стратегічного планування структурує та організовує територіальну громаду». У

процесі спільного обговорення спільних проблем і пошуку шляхів їх вирішення люди та організації починають краще розуміти один одного. Є можливість порівнювати та узгоджувати свої інтереси з інтересами інших груп і територіальних громад в цілому. Завдяки цьому активна частина територіальних громад консолідується на основі усвідомлення спільних інтересів» [42, с. 55-58].

На цей аспект співпраці територіальних громад звертає увагу і О. Довбня, наголошуючи, що «співпраця територіальних громад сприятиме зближенню мешканців, громадських організацій та представників місцевої влади. Це позитивно вплине не лише на розвиток с. міст, а й сприятиме зближенню жителів міста з представниками органів місцевого самоврядування та сприятиме зміцненню представницької демократії на місцевому рівні» [43, с. 182-187].

Усе це сприяє активізації ролі територіальної громади Києва у вирішенні проблем місцевого розвитку, а отже, й у процесі формування органів державного управління. Це елемент партиципаторної демократії, який, на думку О. Бойко та Н. Василевої, останнім часом став ключовим елементом реалізації територіальною громадою права на місцеве самоврядування [44, с. 99-102]. .

Однією з передумов для прийняття Статуту територіальної громади міста Києва, на нашу думку, стала реалізація територіальною громадою міста Києва принципів та засад демократії участі. О. Батанов та В. Кравченко загалом вважають, що саме Статут територіальної громади має вирішити основні питання практичної реалізації місцевого самоврядування в містах, особливо зі спеціальним статусом, і особливо в місті Києві [45, с. 20-25].

Ми погоджуємось, що Статут територіальної громади насправді є не лише одним із засобів реалізації місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а й важливим інструментом самосвідомості територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, спроможного вирішувати проблеми місцевого розвитку у визначених

законодавством межах, обираючи для цього найбільш ефективні, практичні засоби та механізми.

Отже, відповідно до чинного законодавства представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста з урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей села, селища, міста. здійснення місцевого самоврядування [6].

Статут територіальної громади міста Києва затверджено рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 371/1805 та прийнято з метою вирішення всіх проблем місцевого значення, пов'язаних з життєдіяльністю с. мешканців Києва. членів територіальної громади міста Києва, а також розвитку міста Києва, яке Конституцією та законами України надано місцевому самоврядуванню, а також забезпечення належних умов для здійснення місцевого самоврядування. діяльність - організації населення [46].

Аналізуючи положення Статуту територіальної громади міста Києва, слід звернути увагу на те, що він фактично дублює положення Закону України «Про територіальне самоврядування в Україні» та номінально декларує та повторює особливість статусу міста Києва як столиці України відповідно до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ».

Натомість розробка та прийняття Статуту територіальної громади створює значно більші можливості для визначення конкретних механізмів реалізації тих форм місцевого самоврядування, які закріплені у відповідних нормативно-правових актах. Статут дає змогу уніфікувати та конкретизувати механізми реалізації тієї чи іншої форми з урахуванням специфіки територіальної громади, адміністративного статусу території такої громади, а також інших особливостей громади – політичний чи соціально-економічний розвиток території. Проте статут територіальної громади міста Києва є лише номінальним відображенням тих ознак, які вже закріплені в законодавстві.

Таким чином, місто Київ має особливий статус, який регулюється спеціальними нормативно-правовими актами. Слід зазначити, що під час прийняття нормативно-правових актів, які визначали специфіку та специфіку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві, відповідні відносини склалися досить суперечливо як з точки зору реалізації, функції столиці та діяльність організаційних структур міської влади, насамперед Київського міського голови, Київської міської ради, КМДА, здійснення управління в міських округах тощо.

2.2. Проблеми підзвітності і підпорядкування в умовах існування троєвладдя в столиці України

Особливістю міст зі спеціальним статусом в Україні - Києва та Севастополя - є наявність адміністрацій як виконавчих органів рад, а їх специфіка полягає в поєднанні у собі органу місцевого самоврядування та органу виконавчої влади.

Проте наявність статусу органу виконавчої влади не позбавляє Київраду контролю за виконанням КМДА покладених на неї Київрадою завдань. Обсяг контролю, який Київська міська рада здійснює за виконанням рішень, прийнятих КМДА, зумовлений складністю структури виконавчого органу. До складу КМДА входять департаменти, відділи та відділи, що є структурними підрозділами виконавчого органу, та комунальні комерційні та некомерційні підприємства, які, не будучи структурними підрозділами КМДА, реалізують рішення, прийняті такою радою.

У контексті визначення того, які органи є органами місцевого самоврядування, слід звернутись до ст. 140 Конституції України [18], яка визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого самоврядування. значенні в межах Конституції та

законів України та визначає органи місцевого самоврядування як сільські, селищні, міські, районні та обласні ради та їх виконавчі органи.

Слід підкреслити, що не всі елементи системи місцевого самоврядування, зазначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», є органами місцевого самоврядування і на це є ряд причин. Зокрема, органи самоорганізації населення не є органами місцевого самоврядування, а створюються ними, як і інші елементи системи місцевого самоврядування з певних причин не є органами місцевого самоврядування [6].

Слід погодитися з думкою вченого В. Кравченка, який уточнює, що орган місцевого самоврядування – це орган, утворений територіальною громадою у визначеному законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, які реалізується у визначених законом правових та організаційних формах [47, с. 181-182].

У свою чергу інші дослідники визначають орган місцевого самоврядування як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів органів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів; – це група громадян України, депутатів місцевих рад або працівників органів місцевого самоврядування, створена в установленому законом порядку для виконання функцій і завдань місцевого самоврядування, яка має повноваження щодо реалізації в організаційно-правових формах, визначених законом в інтересах відповідної територіальної громади (громад територіальних) [48, с. 192-193].

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України Указом Президента України від 24 січня 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» в Україні запроваджено правовий режим воєнного стану. відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» відкрито та видано Київську міську військову адміністрацію, яка у зв'язку з утворенням Київської міської

держави Адміністрація набуває статусу військової адміністрації, а її керівник – голови цієї військової адміністрації [49].

Так, у Києві на час воєнного стану КМДА замінили на Київську військову державну адміністрацію. Голова КМДА автоматично перебрав повноваження голови КМБА, але з часом Президент України призначив іншого голову КМБА, тому в Києві було декілька голів органів місцевого самоврядування, зокрема міський голова очолював Київраду та керівник очолював КМБА.

Проте законодавство України гарантує право обраного міського голови міста Києва автоматично запускати місцеву адміністрацію, тому повноваження голів КМР та КМБА дублювалися та призвели до системних проблем у функціонуванні органів місцевого самоврядування в Києві як столиця України.

Постало питання, хто з вищезгаданих керівників призначатиме керівників структурних підрозділів колишньої КМДА, міський голова, який фактично став лише мером чи головою КМБА. Статтею 17 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [35] Київському міському голові надано додаткові повноваження, зокрема вносити до уповноважених органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або передачі у власність територіальної громади міста. або райони на території міста Києва підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів державної чи іншої форми власності, а також належні державі частки (частки, паї) в акціонерному капіталі підприємств, розташованих на території міста. Києві, якщо вони мають важливе значення для забезпечення містом Києвом його столичних функцій; а також згода на призначення та звільнення керівників підприємств та виконавчих органів міст подвійного підпорядкування. Крім того, відповідно до частини четвертої ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» [6] міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів

ради, підприємств, установ і організацій, що належать до спільної власності відповідних територіальних громад.

Тому питання повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування міста Києва зіткнулося з проблемою, яку можна вирішити лише на законодавчому рівні. Таким чином, модель місцевого самоврядування в Україні для столиці міста Києва передбачає особливий порядок функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки місто, на відміну від інших міст, має як місцеве самоврядування, так і місцева адміністрація, де замість адміністрації функціонують лише виконкоми рад. Виконавчий орган Київської міської ради - Київська міська державна адміністрація на період воєнного стану була перетворена на Київську міську військову адміністрацію та отримала голову цього органу, однак законодавство України у сфері встановлення поняття «мера Києва» не дали голові КМВА реальних шансів керувати містом, що вимагає законодавчих змін для забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в місті Києві.

Вбачається, що з моменту запровадження воєнного стану в Україні місто Київ, як місто з особливим статусом столиці та регулюванням спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема Законом України «Про столицю України – місто герой Київ», мав би змінити організацію функціонування органів місцевого самоврядування на своїй території, зокрема шляхом створення військової адміністрації замість Київської міської державної адміністрації, але недостатність врегулювання державного управління м. Києва призвело до низки проблем та існування фактичного троєвладдя у столиці, що жодним чином не сприяє ефективності управління.

Висновки до розділу 2

Отже, за результатами даного дослідження сформульовано такі висновки.

1. Охарактеризовано проблеми підзвітності і підпорядкування в умовах існування троевладдя в столиці України.

Місто Київ має особливий статус, що регулюється спеціальними нормативно-правовими актами. Слід зазначити, що під час прийняття нормативно-правових актів, які визначали специфіку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві, відповідні відносини розвивалися доволі суперечливо як в аспекті реалізації столичних функцій, так і діяльності організаційних структур міської влади, насамперед, Київського міського голови, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, здійснення управління в районах міста тощо.

2. Визначено особливості сучасного управління в м. Києві.

Модель місцевого самоврядування в Україні для столиці міста Києва передбачає особливий порядок функціонування органів місцевого самоврядування, адже місто має як місцеву раду, так і місцеву адміністрацію, на відміну від інших міст, де замість адміністрації існують лише виконавчі комітети рад. Виконавчий орган Київської міської ради – Київська міська державна адміністрація на період правового режиму воєнного стану переформатувалась у Київську міську військову адміністрацію та отримала начальника цього органу, однак українське законодавство у частині закріплення поняття «київський міський голова» не надав реальної можливості начальнику КМВА керувати містом, що відповідно потребує законодавчих змін з метою налагодження ефективного функціонування органів місцевого самоврядування у місті Києві..

З моменту запровадження воєнного стану в Україні місто Київ, як місто з особливим статусом столиці та спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема Законом України «Про столицю України – місто герой Київ», змушений був змінити організацію функціонування органів місцевого самоврядування на своїй території, зокрема шляхом створення військової адміністрації, що в умовах недосконалого врегульованого державного управління в м. Києві призвело до

низки проблем та існування фактичного троєвладдя у столиці, що жодним чином не сприяє ефективності управління.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ М. КИЄВА

3.1. Необхідність прийняття нового законодавства про столицю

В сучасних умовах існує ряд проблем щодо здійснення ефективного управління розвитком територіальної громади м. Києва. Зокрема, ряд з них лежить у нормативній площині, а отож вбачається за необхідне вдосконалення національного законодавства в досліджуваній сфері.

Серед найбільш проблемних аспектів слід виділити наступні.

По-перше, в місті Києві немає повноцінного місцевого самоврядування – через надзвичайно суперечливий муніципальний розвиток Києва, жителі міста Києва – Київ так і не став повноцінною та функціональною територіальною громадою в політичному, правовому та соціально-економічному плані, в тому числі через відсутність свого якісного та функціонального статуту, через що територіальна громада міста Києва фактично носить факультативний або другорядний характер порівняно з іншими суб'єктами міського самоврядування, які суперечить Конституції України та всім міжнародним стандартам місцевого самоврядування.

По-друге, виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка також виконує функції державної виконавчої влади, тобто повноцінного виконавчого органу (виконавчого комітету) Київської міської ради в принципі не існує.

По-третє, голова Київської міської державної адміністрації призначається на посаду Президентом України в порядку, визначеному Конституцією та законами України, тому головою виконавчого органу Київради є особа, яку призначає Президент. України та обраний територіальною громадою міський

голова Києва не має повної муніципальної правосуб'єктності, що значною мірою консолідує процеси місцевого самоврядування в місті.

По-четверте, актуальною проблемою є ліквідація, реорганізація, створення чи неутворення районних у місті Києві рад, що, на думку прихильників існування таких органів, призвело до централізації місцевого самоврядування в місті. Києва, зниження ефективності управління містом та віддалення органів місцевого самоврядування від територіальної громади. У свою чергу, критика процесів інституціоналізації районних рад зводиться до того, що в територіальній громаді міста Києва з її обтяжливим чиновницьким апаратом буде створена ціла система представницьких органів з її обтяжливим бюрократичним апаратом, але без реального самоврядування функцій, яке знищить процеси самоорганізації населення, в існуванні повноцінної та дієвої мережі органів та повноцінної заміни районним радам.

По-п'яте, наявність столичних функцій - місто Київ, відповідно до Конституції України, є столицею України, зокрема:

- 1) політичним центром держави;
- 2) місце резиденції глави держави - Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, центральних державних органів;
- 3) місцезнаходження в Україні дипломатичних представництв іноземних держав і міжнародних організацій.

У Києві також розташовані Київська обласна рада та Київська обласна державна адміністрація та їх органи. У Києві розташовані відповідні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Проте існування столичних функцій не повинно призводити до ігнорування, обмеження, звуження, зрівнювання містобудівних прав киян тощо. Наявність цих та інших факторів, а також багаторічна практика встановлення міської демократії в місті Києва, розбудовуючи та здійснюючи в ньому виконавчу владу та місцеве

самоврядування, системно констатують недосконалість і проблематичність конституційно-правового регулювання прав та інтересів територіальної громади міста Києва, недостатній рівень гарантій для стабільного та збалансованого функціонування всього механізму публічної влади в місті Києві, а як наслідок – політичні конфлікти, правова невизначеність, економічна стагнація та повільний розвиток соціального капіталу України.

У зв'язку з цим виникає потреба не лише у науково-експертному аналізі відповідних законопроектів, який здійснюється досить об'єктивно та професійно, зокрема фахівцями Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України, а й для доктринального забезпечення законності процесів містобудівної модернізації, в тому числі й у місті Києві. Відповідно до Конституції України місто Київ, як і інші міста, регулюється загальними положеннями Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеву державну адміністрацію», та іншими законами України. Крім того, Конституція України визначає деякі особливості міста Києва, на які ми звертали увагу раніше.

Отже, зважаючи на недосконалість нормативно-правового регулювання статусу міста Києва, його певну невідповідність вимогам сучасності та потребам забезпечення інтенсивного розвитку столиці, виникає нагальна потреба у розробці та прийнятті новий Закон про столицю України, позбавлений, насамперед, вищезазначених недоліків, які є суттєвою перешкодою для сталого розвитку міста Києва, місцевого самоврядування в столиці нашої держави. Відтак, три законопроекти про внесення змін до закону «Про столицю України – місто-герой Київ» (№ 2143, № 2143-1 та № 2143-2) та проект закону про місто Київ – столицю України, були внесені на розгляд Верховної Ради України (№ 2143-3) [51].

Останній у першому читанні підтримали 244 народних депутати України. Звернемо увагу на ключові положення законопроекту №. 2143-3. Зокрема,

законопроектом «Про місто Київ - столицю України» (№ 2143-3) пропонується встановити особливий статус столиці міста Києва, особливості виконання столичних функцій міста Києва, адміністративно-територіальний устрій міста Києва, статус Київського міського голови та його заступника з фінансових питань, заступника Київського міського голови - керуючого справами Київського міського магістрату та заступника Київського міського голови - головного архітектора міста. Києва, порядок забезпечення додержання головою Київської міської державної адміністрації Конституції та законів України в місті Києві, стратегічного планування в місті Києві та стратегічних документів щодо розвитку міста Києва Київ, системи інформація про місто Київ, механізми контролю, аудиту та моніторингу в місті, функціонування мерії як єдиного вікна надання послуг.

Водночас проект Закону «Про місто Київ – столицю України» (№ 2143-3) передбачає запровадження специфічного правового регулювання низки містоправових відносин, яке принципово відрізняється від регулювання цих відносин, встановлених чинними законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про вибори до органів місцевого самоврядування» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, «Про статус депутатів місцевого самоврядування» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, «Про прикордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. - № 1861-IV та ін.

На нашу думку, це суперечить конституційним засадам унітарної держави і іноді не має суттєвої практичної потреби. Наприклад, ст. 16 Закону України «Про вибори до місцевого самоврядування» від 14 липня 2015 року № 595-VIII встановлено, що загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної у місті, районної у місті ради є визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, які проживають на території району, міста, району, області [52].

У свою чергу ст. 15 проекту закону «Про місто Київ - столицю України» (№ 2143-3) встановлює загальний склад Київської міської ради у вісімдесят депутатів, а ст. Стаття 32 цього законопроекту встановлює загальний склад Київської міськрайонної ради у двадцяти депутатів [51], що суперечить принципу рівності виборів.

Також проект закону «Про місто Київ - столицю України» (№2143-3) передбачає розмежування посад Київського міського голови та голови Київської міської адміністрації з наданням повноважень голові Київської міської адміністрації здійснювати контроль за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування шляхом запровадження регламенту. зупиняти рішення органів місцевого самоврядування шляхом подання протесту щодо їх невідповідності Конституції та/або законам України з наступним зверненням до суду (ст. 36 законопроекту).

Слід підкреслити, що подібні ідеї щодо контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування мали бути реалізовані в рамках конституційної реформи щодо децентралізації державної влади шляхом ліквідації місцевої державної адміністрації та запровадження інституту префекта.

Експертний центр належного врядування Ради Європи оприлюднив висновок щодо проекту українського закону «Про місто Київ – столицю України» (№ 2143-3), у якому експерти вказали на три основні зміни в чинній системі, кожна з яких вітається.

А. Розмежування органів виконавчої влади міста Києва та КМДА. Рада Європи рішуче підтримує дії, які приводять закон у відповідність зі ст. 3 розділу 2 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Б. Створення в місті районних рад, які обираються прямим голосуванням. Дуже важливою європейською практикою є створення в містах районних рад, які обираються прямим голосуванням у столицях (але часто також і в інших великих містах). Це може наблизити врядування до громадян, зміцнити демократію та

потенційно позитивно вплинути на врядування – тобто зробити місцеву владу більш гнучкою, доступною, чуйною та підзвітною.

С. Запровадження механізму адміністративного нагляду за діями органів місцевого самоврядування. На відміну від інших держав-членів Ради Європи, в Україні на сьогодні відсутній механізм забезпечення законності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Ця правова та інституційна прогалина є результатом скасування належної ролі прокуратури в результаті конституційних змін у системі правосуддя від 2 червня 2016 року та конституційних змін щодо децентралізації, які передбачили передачу цієї компетенції до новоствореного інституту префектів, не були прийняті [53].

Загалом експерти констатують, що в плані управління та розподілу повноважень законопроект продовжує характерну для попередніх законопроектів тенденцію та більш чітко розмежовує функції та повноваження місцевого самоврядування від виконавчої влади. Зокрема, розмежовано функції та посади Київського міського голови, з одного боку, та голови Київської державної адміністрації, з іншого боку, що призводить до чіткої заборони Київському міському голові від управління державною адміністрацією міста Києва [53]. Вони вважають це дуже позитивним кроком.

У свою чергу, експерт ГО «Інститут громадянського суспільства» О. Сергієнко вбачає, що досліджуваний законопроект «Про місто Київ – столицю України» містить низку принципових недоліків, а саме:

- підготовлений з грубим порушенням порядку, визначеного Регламентом Верховної Ради. Вона не вирішує завдань, поставлених авторами на початку. Проект містить багато технічних та юридичних помилок, а також ряд концептуальних недоліків, які свідчать про глибоке нерозуміння його авторами таких базових понять, як територіальна громада та представницький орган місцевого самоврядування, принципу поділу влади;

- запровадження обов'язкового створення районних рад у столиці може бути не тільки неможливим на практиці, але й неминуче призведе до втрати контролю над економікою міста та руйнування системи управління в Києві;

- запропоноване в проекті розмежування посад Київського міського голови та голови КМДА суперечить духу і букві Конституції України та Рішенню Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. 21-рп. /2003 [54].

Слід зауважити, що проект Закону України «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3) був включений до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання Верховної Ради України від 05.09.2023 року [55] з метою проходження другого читання.

Тому вважаємо, що реформування конституційно-правового статусу столиці України – Києва, удосконалення організації та діяльності столичних органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, запровадження ефективної та дієвої взаємодії з органами державної влади, у тому числі місцевого значення, сприятиме розвитку політичних і культурних інтересів столиці. має здійснюватися системно та комплексно, зберігаючи в переважній більшості єдині принципи діяльності всіх органів місцевого самоврядування в Україні та завершивши децентралізацію державної влади в частині ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префекта до складу органів місцевого самоврядування. національна галузь права.

Наразі проект Закону «Про місто Київ – столицю України» (№ 2143-3), який розроблено українськими парламентаріями з метою вдосконалення правового регулювання розвитку територіальної громади міста Києва, має пройшло перше читання. Проект цього акту отримав як схвальні відгуки експертів, так і думки, що він далеко не вирішує всіх існуючих проблем. На нашу думку, необхідно терміново прийняти новий закон про столицю, враховуючи рекомендації провідних міжнародних організацій, які представили свою експертизу з цього питання.

3.2. Обґрунтування важливості повернення районних рад та передачі їм частини повноважень

Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті. У рішенні Конституційного Суду України від 13 серпня 2001 року деталізовано визначення, що містяться в Законі. Таким чином, встановлено, що поняття «район» і «район у місті» є адміністративно-територіальними одиницями з різним змістом. Крім того, встановлено, що під поняттям «організація районного господарства в містах» слід розуміти діяльність міських рад як органів місцевого самоврядування в містах, що мають районні відділення. Вони мали повноваження приймати рішення щодо: матеріального, фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; створення чи неутворення районних у місті рад; у разі створення районних рад вони мали визначити обсяг і межі своїх повноважень, адміністративно-територіальний устрій та інші питання [56].

Звернемо увагу на розробку порядку утворення районних у місті Києві рад. Так, у початковій редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 9 квітня 1999 року було встановлено створення районних рад. А відповідно до змін, внесених згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р., районний ради створити не вдалося. Право вирішувати питання про доцільність створення районних рад надано територіальній громаді міста Києва та Київській міській раді. Територіальна громада могла вирішити це питання на місцевому референдумі, а Київська рада мала право прийняти відповідне рішення. І хоча на підставі положень цього закону було прийнято рішення про ліквідацію районних рад, 23 липня 2015 року Київська міська рада прийняла рішення «Про управління районами міста Києва», в якому зазначено, що управління районами в столиці здійснюють

районні ради міста Києва. Також було визначено обсяг і межі повноважень цих рад [57].

Варто зазначити, що результати дії постанови Київської міської ради від 9 вересня 2010 року «Про організацію управління районами в місті Києві», відповідно до якої ліквідовано районні в місті Києві ради та їх виконавчі органи. станом на 31 жовтня 2010 року, що призвело до негативних наслідків. У Києві відбулася централізація місцевого самоврядування, що призвело до відокремлення органів місцевого самоврядування від територіальної громади. Також кияни загально втратили контроль над діяльністю органів виконавчої влади в районах [57].

Для подолання зазначених негативних явищ, на нашу думку, варто відновити функціонування районних у місті Києві рад. Водночас, щоб уникнути протистояння між київською міською та районною владою в Києві, варто скористатися позитивним досвідом Варшави.

Відповідно до Акту про столицю Варшаву від 15 березня 2002 року (Варшавський акт) [58] – гміна зі статусом міста з правами округу (ст. 1, ч. 1), у якій обов'язковим є створення допоміжних одиниць - районів столичного міста Варшави (ст. 5, ч. 1).

Колишні варшавські комуни стали районами столичного міста Варшава (ст. 14). Необхідний наслідок ліквідації столичного міського об'єднання Варшава, варшавські гміни та варшавський повіт відбулася централізація допоміжного апарату виконавчої влади – була створена канцелярія столичного міста Варшави (стаття 18(1)) [58].

Варшавський акт прийняв системну модель, відмінну від попередньої одиниці - концепція однієї комуни. Його суть полягає в ліквідації кількох центрів влади на користь центральної – загальноваршавської влади. З цієї причини інколи звучать звинувачення в тому, що процес прийняття рішень є надто централізованим, надто віддаленим від мешканців. Однак важко поділитися

вищенаведеною думкою, оскільки положення Третього Варшавського акту гарантували районам столиці міста Варшава незалежність і тим самим не порушують принципу децентралізації публічної влади.

Райони отримали, серед іншого: власний каталог локальних завдань, відокремлених у межах бюджету столиці, що означає деяку фінансову свободу. На практиці вирішується, чи потрібен розплідник, чи дорога.

Наявність допоміжних підрозділів – районів столиці у Варшаві є обов'язковим (стаття 5(1) Третього Варшавського акту), а не факультативним, як в інших гмінах (стаття 5(1) Закону від 8 березня 1990 року про міське самоврядування).

Таке рішення забезпечує безперервність і довговічність територіально-організаційного відокремлення окремих частин Варшави, хоча не як частини основного, а як допоміжного поділу. Як зазначено в літературі з цього питання, допоміжний поділ справляє реальний вплив на демократизацію суспільного життя мешканців певної території, і більше того, в його рамках виконує завдання, які або явно нераціонально, або неефективно виконувати в межах основні одиниці поділу [59].

Політичний аспект децентралізації проявляється у можливості територіальної громади обирати своє політичне представництво. Третій варшавський акт гарантує проведення виборів до районної ради столичного міста Варшави у Варшаві, в принципі, вибори проводяться за тими ж принципами, що й щодо виборів радників до ради у місті з правами повіту (ст. 7(2)), а не як в інших гмінах за принципами, встановленими встановлюється радою гміни в статуті одиниці допоміжний (стаття 35(3)(2) Закону про муніципальне самоврядування) [58].

Це рішення гарантує, що жителі можуть обирати своє політичне представництво також на рівні колишніх варшавських гмін, а зараз на рівні допоміжних одиниць – районів. Проте через те, що райрада столичного міста

Варшава обирає свою керівну раду, включаючи мера (стаття 10(1)), існує ризик співжиття не лише серед мера столичного міста Варшава – міська рада Варшави, а й по лінії президента столиці Варшава – районне управління.

Фінансовий аспект децентралізації проявляється в тому, що місцева влада має фінансові ресурси для реалізації власної політики. Управління фінансами районів столиці Варшава виходить з таких, які є обов'язковим елементом бюджетної резолюції столиці.

Фінансові кошти, що виділяються району в районному додатку, не можуть бути меншими за визначений відсоток від доходів території відповідного району міста Варшава запланована в бюджеті столиці. Муніципальна рада при наданні фінансових ресурсів району Варшави має враховувати необхідність забезпечення ефективної децентралізації завдань гміни та рівномірного розвитку всіх районів столиці та максимальну можливість задовольнити колективні потреби своїх громад. Перенесення району столиці Варшави виконуються із забезпеченням достатніх коштів для їх реалізації, однак таке рішення не забезпечує райони столиці повною економічною самостійністю Варшави, але з іншого боку відкриває шлях до справедливого перерозподілу благ між округами.

Варшавський акт встановлює, що до завдань районів столичного міста входять місцеві питання (стаття 11(2)) [58], і наведено приклади типів питань, які повинні розглядатися на їхньому рівні, зокрема: утримання та експлуатація муніципальних житлових ресурсів, районних адміністративних установ, охоплення діяльності, спрямованої на задоволення колективних потреб громади жителів району.

Таким чином, лише деякі завдання законом були передані районам (юридична деконцентрація). Значною мірою за міською владою було залишено рішення щодо обсягу завдань і повноважень, переданих допоміжним підрозділам (фактична деконцентрація). Завдання районів столиці Варшави вказано в їх статуті. За їх положеннями, до сфери їх діяльності входять місцеві питання

районної компетенції, зокрема: інвестиції, культурна діяльність, архітектура та будівництво, промоція району.

Отож підсумовуючи польський досвід, вбачається, що відповідно до Варшавського акту [58] статут столиці Варшави приймає міська рада після консультацій з районними радами. Варшавська міська рада є центральним органом місцевого самоврядування, що нараховує 60 членів (ст. 2).

Створення районних органів місцевого самоврядування у Варшаві, згідно зі ст. 5 Закону про столицю Варшави є обов'язковим. До повноважень міської влади в районах Варшави входить:

- 1) утримання та експлуатація комунального житлового фонду;
- 2) забезпечення доступу до закладів освіти, культури, соціального забезпечення, відпочинку, спорту і туризму в межах, визначених статутом міста та іншими рішеннями столичної міської ради. Варшава;
- 3) утримання зелених насаджень та доріг місцевого значення;
- 4) утримання та експлуатація районних адміністративних об'єктів тощо [58].

При цьому до складу районної ради входять міський голова району, його заступник або заступники та інші члени правління, якщо це передбачено статутом району. Міський голова обирається таємним голосуванням абсолютною більшістю голосів. Решта членів правління обирається за поданням міського голови простою більшістю голосів таємним голосуванням. Мер (голова районної ради столичного міста Варшави) звільняється з посади за поданням президента столичного міста Варшава або на вимогу не менше 1/4 від статутного складу ради абсолютною більшістю голосів при таємному голосуванні [58].

В Україні вже досить тривалий час ведуться розмови на політичному, експертному рівні про необхідність повернення самоврядування у місті Києві, а саме повернути районні ради та чітко закріпити їх повноваження.

Зокрема, оскільки автор цієї кваліфікаційної роботи долучився до розробки пропозицій від громадськості міста Києва щодо переліку повноважень районних у місті Києві рад, тому вважаємо за доцільне їх представити. А саме передбачити наступні повноваження:

1. До компетенції районних у місті Києві рад у межах і формах, визначених Конституцією законами України, належить вирішення питань щодо:

1) затвердження бюджету району у місті Києві, внесення змін до нього, розгляду та затвердження звіту про виконання бюджету району у місті Києві;

2) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

3) загальної середньої освіти, дошкільної освіти, позашкільної освіти;

4) охорони здоров'я – амбулаторно-поліклінічної допомоги, стоматологічної допомоги, первинної та профілактичної медико-санітарної допомоги;

5) культури – закладів культури, крім віднесених до загальнодержавного та загальноміського рівня, культурні та мистецькі програми;

6) молодіжних програм, спортивних споруд загального користування, підтримки програм туризму та фізичної культури, дитячих та підліткових клубів за місцем проживання;

7) соціальної допомоги – територіальних центрів соціального обслуговування населення, програм соціальної допомоги;

8) містобудування та архітектури: надання пропозицій до Генерального плану міста; надання пропозиції до детальних планів територій, проектів розподілу територій, організація та проведення громадських обговорень містобудівної документації; погодження Комплексної схеми розміщення тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності в місті Києві;

9) вирішення земельних питань щодо передачі в приватну власність земельних ділянок для ведення колективного садівництва до 0,12га; для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) до 0,10га та індивідуального дачного будівництва до 0,10га.

10) житлового господарства: ремонту та експлуатації житлового фонду району; визначення виконавця житлово-комунальних послуг; контролю у сфері експлуатації житла; ремонту та утримання внутрішньо-квартальних або міждворових проїздів;

11) озеленення та благоустрій територій, організації місць відпочинку;

12) організації торгівлі на ринках;

13) організації паркування автомобілів;

14) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;

15) реалізації програм міжрайонної кооперації;

16) управління об'єктами комунальної власності територіальної громади району в місті Києві відповідно до закону;

17) надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність територіальної громади району в місті Києві та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної власності власність територіальної громади району в місті Києві у державну власність чи комунальну власність територіальної громади міста Києва, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

18) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належить до комунальної власності територіальних громад районів у місті Києві, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до бюджету району в місті Києві;

19) вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності територіальної громади району в місті Києві майна, відчуженого у процесі

приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності територіальної громади району в місті Києві, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності територіальної громади району в місті Києві;

20) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності територіальної громади району в місті Києві, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

21) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

22) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності територіальної громади району в місті Києві спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

23) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

24) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення у випадках, передбачених законодавством України;

25) заслуховування інформації керівництва правоохоронних органів про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на території відповідного району в місті Києві;

26) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

2. До компетенції районних у місті Києві рад належить вирішення інших питань, визначених законодавством.

Таким чином, в наведеному вище вбачаємо можливість вдосконалення управління розвитком територіальної громади міста Києва.

Висновки до розділу 3

Таким чином, можемо сформулювати наступні висновки.

1. Аргументовано необхідність прийняття нового законодавства про столицю.

Необхідно здійснювати реформування статусу столиці України – м. Києва, вдосконалення організації та діяльності столичних органів місцевого самоврядування їх посадових і службових осіб, запровадження дієвої ефективної взаємодії з органами державної влади, в тому числі – місцевими, доцільно здійснювати системно і комплексно із збереженням у переважній більшості єдиних правил для всіх органів місцевого самоврядування в Україні та завершенням децентралізації державної влади в частині ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префекта в національне правове поле.

Наразі проект Закону «Про місто Київ – столицю України» (№ 2143-3), який розроблено українськими парламентаріями з метою вдосконалення правового регулювання розвитку територіальної громади міста Києва пройшов перше читання. Проект цього акту отримав як схвальні відгуки експертів, так і думки, що він далеко не вирішує всіх існуючих проблем. На нашу думку, необхідно терміново прийняти новий закон про столицю, враховуючи рекомендації провідних міжнародних організацій, які представили свою експертизу з цього питання.

2. Обґрунтована важливість повернення районних рад та передачі їм частини повноважень.

З метою подолання низки існуючих проблемних питань щодо управління розвитком територіальної громади міста Києва, на нашу думку, варто відновити функціонування районних у місті Києві рад. Водночас, щоб уникнути протистояння між київською міською та районною владою в Києві, варто скористатися позитивним досвідом Варшави. А також визначити повноваження районних у місті Києві рад. В рамках кваліфікаційної роботи автор представив бачення таких прав.

ВИСНОВКИ

Дослідження особливостей організаційно-правового забезпечення управління розвитком територіальної громади (на прикладі м. Києва) в межах цієї кваліфікаційної роботи дозволило зробити наступні висновки.

1. З'ясовано особливості територіальної громади як суб'єкта реформи децентралізації.

Територіальна громада є ключовим елементом реформи децентралізації в Україні, спрямованої на передачу повноважень та ресурсів від центрального рівня до органів місцевого самоврядування. Ця ініціатива, започаткована у 2014 році, спрямована на створення більш ефективної, відкритої та підзвітної системи місцевого самоврядування. Юридичне визначення територіальної громади міститься в чинному законодавстві. Головною метою його створення є забезпечення більш ефективного використання ресурсів, покращення надання послуг громадянам та створення умов для розвитку територіальних громад.

Основними етапами формування територіальних громад є обговорення та узгодження місцевого населення, прийняття відповідних рішень на рівні місцевих рад та створення об'єднаних територіальних громад. У процесі об'єднання громади отримують більші права, фінансову автономію та можливість самостійно вирішувати проблеми розвитку своєї територіальної одиниці. Такий підхід сприяє більш активній участі громадян у прийнятті рішень, наближає владу до суспільства, стимулює розвиток місцевих ініціатив та інновацій. Децентралізація створює сприятливі умови для сталого соціально-економічного розвитку та підвищення якості життя громадян на місцевому рівні.

2. Досліджено організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад.

Організаційно-правове забезпечення діяльності територіальних громад здійснюється на основі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність

територіальних громад. В Україні це передбачає ухвалення та реалізацію законів про децентралізацію влади, які передбачають передачу повноважень і ресурсів із центрального на місцевий рівень. Це створення органів місцевого самоврядування на рівні громад, наприклад об'єднаних територіальних громад, які мають повноваження управляти місцевими справами, приймати рішення та використовувати ресурси на благо громадян.

Важливим аспектом є створення дієвої законодавчої бази, що регулює відносини територіальних громад з вищими рівнями влади, а також визначення механізмів фінансової підтримки громадських ініціатив та розвитку територій.

3. Охарактеризовано проблеми підзвітності і підпорядкування в умовах існування троевладдя в столиці України.

Місто Київ має особливий статус, що регулюється спеціальними нормативно-правовими актами. Слід зазначити, що під час прийняття нормативно-правових актів, які визначали специфіку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві, відповідні відносини розвивалися доволі суперечливо як в аспекті реалізації столичних функцій, так і діяльності організаційних структур міської влади, насамперед, Київського міського голови, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, здійснення управління в районах міста тощо.

4. Визначено особливості сучасного управління в м. Києві.

Модель місцевого самоврядування в Україні для столиці міста Києва передбачає особливий порядок функціонування органів місцевого самоврядування, адже місто має як місцеву раду, так і місцеву адміністрацію, на відміну від інших міст, де замість адміністрації існують лише виконавчі комітети рад. Виконавчий орган Київської міської ради – Київська міська державна адміністрація на період правового режиму воєнного стану переформатувалась у Київську міську військову адміністрацію та отримала начальника цього органу, однак українське законодавство у частині закріплення поняття «київський

міський голова» не надав реальної можливості начальнику КМВА керувати містом, що відповідно потребує законодавчих змін з метою налагодження ефективного функціонування органів місцевого самоврядування у місті Києві..

З моменту запровадження воєнного стану в Україні місто Київ, як місто з особливим статусом столиці та спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема Законом України «Про столицю України – місто герой Київ», змушений був змінити організацію функціонування органів місцевого самоврядування на своїй території, зокрема шляхом створення військової адміністрації, що в умовах недосконалого врегульованого державного управління в м. Києві призвело до низки проблем та існування фактичного троевладдя у столиці, що жодним чином не сприяє ефективності управління.

5. Аргументовано необхідність прийняття нового законодавства про столицю.

Необхідно здійснювати реформування статусу столиці України – м. Києва, вдосконалення організації та діяльності столичних органів місцевого самоврядування їх посадових і службових осіб, запровадження дієвої ефективної взаємодії з органами державної влади, в тому числі – місцевими, доцільно здійснювати системно і комплексно із збереженням у переважній більшості єдиних правил для всіх органів місцевого самоврядування в Україні та завершенням децентралізації державної влади в частині ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префекта в національне правове поле.

Наразі проект Закону «Про місто Київ – столицю України» (№ 2143-3), який розроблено українськими парламентаріями з метою вдосконалення правового регулювання розвитку територіальної громади міста Києва пройшов перше читання. Проект цього акту отримав як схвальні відгуки експертів, так і думки, що він далеко не вирішує всіх існуючих проблем. На нашу думку, необхідно терміново прийняти новий закон про столицю, враховуючи

рекомендації провідних міжнародних організацій, які представили свою експертизу з цього питання.

6. Обґрунтована важливість повернення районних рад та передачі їм частини повноважень.

З метою подолання низки існуючих проблемних питань щодо управління розвитком територіальної громади міста Києва, на нашу думку, варто відновити функціонування районних у місті Києві рад. Водночас, щоб уникнути протистояння між київською міською та районною владою в Києві, варто скористатися позитивним досвідом Варшави. А також визначити повноваження районних у місті Києві рад. В рамках кваліфікаційної роботи автор представив бачення таких прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тихончук Л. Х. Визначення пріоритетів державного управління в умовах глобалізації та регіоналізації. *Стратегія і тактика державного управління* : зб. наук. праць. Рівне : НУВГП, 2020. №1-2. С. 51-57.
2. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підруч. 3-є вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.
3. Ведель Ж. Адміністративне право Франції. Пров. із фр. Прогрес, 2003. 512 с.
4. Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Houlberg K., Klausen J. E. *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, London: Routledge. 2022. 236 p.
5. Swianiewicz P., *What benefits territorial reform can actually provide*, 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/13582> (дата звернення: 20.10.2023).
6. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 20.10.2023).
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. 260 с.
9. Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. Т. 1. С. 87-90.

18. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр). (дата звернення: 20.10.2023).

19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>. (дата звернення: 20.10.2023).

20. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. Наук. ред.: Е. М. Лібанова, М. А. Хвесик. «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». Київ, 2018. 776 с.

21. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ: Асоціація міст України, 2020. 140 с.

22. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2015 році». Київ: НІСД, 2015. 220 с.

23. Про зміни до Бюджетного кодексу: закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 12. Ст.76.

24. Про зміни до Податкового кодексу: закон України від 17.07.2015 р. № 655-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 39. Ст. 378.

25. Територіальні громади 2020 року: перелік та основні дані. Децентралізація дає можливості: офіційний веб сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення 02.11.2023).

26. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2018, № 16, ст.138

27. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. №

695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення 02.11.2023).

28. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/100171___100171 (дата звернення 05.11.2023).

29. Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 р. № 816. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-п#Text> (дата звернення 05.11.2023).

30. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text> (дата звернення 05.11.2023).

31. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-р#Text> (дата звернення 05.11.2023).

32. Негода В. А. Нова державна регіональна політика в Україні – шлях до успіху. *Наукові праці*. Державне управління. 2017. Випуск 293. Том 305. С. 81-86.

33. Гавкалова Н. Л., Колупаєва І. В. Децентралізація державного управління в процесі розбудови демократичного суспільства. *Державна політика та адміністрування*. 17(2). 2018. С. 216-225.

34. Магновський І. Й. Міста Київ і Севастополь: особливості конституційно-правового статусу. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2010. № 1. С. 43-46.

35. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*, 1999, № 11, ст. 79

36. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2829.

37. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України -

місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 42. Ст. 2663.

38. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 року № 2500-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 1. Ст. 4.

39. Скрипнюк О. Особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві: питання теорії і практики. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 14-20.

40. Лебединська О.Ю., Гринчук Н.М., Сівков С. Здійснення самоврядування у містах з особливим статусом: правові засади та механізми. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2010. № 5. С. 18-23.

41. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508- VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення 05.11.2023).

42. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі. Київ: 2017. 129 с.

43. Довбня О. Б. Громадська участь у прийнятті містобудівних рішень. Проблеми розвитку публічного управління в Україні (матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (11 – 12 квітня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. 348 с.

44. Бойко О., Васильєва Н. Роль партисипативної демократії в побудові громадянського суспільства в Україні. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2015. № 2. С. 98-105.

45. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9-10 (11-12). С. 12-28.

46. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Києва: Рішення Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/statut_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva_356907/
47. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. Київ: Атіка, 2002. 192 с.
48. Кравченко В. В. Муніципальне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2003. 672 с.
49. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.01.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення 05.11.2023).
50. Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій: дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2018. 496 с.
51. Проект Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» за реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939 (дата звернення 08.11.2023).
52. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 2101. Ст. 2101
53. Висновок до проекту Закону України «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3). Центр експертизи доброго врядування Ради Європи. URL: https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/CEGGLEX20204_UKR.pdf (дата звернення 10.11.2023).
54. Сергієнко О. Аналіз проекту Закону України «Про місто Київ – столицю України». URL: <https://www.prostir.ua/?news=analiz-proektu-zakonu-ukrajiny-pro-misto-kyjiv-stolytsyu-ukrajiny> (дата звернення 10.11.2023).

55. Про порядок денний десятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 05.09.2023 р. № 3369-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3369-IX#Text> (дата звернення 11.11.2023).

56. Рішення Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text> (дата звернення 11.11.2023).

57. Батанов О. В. «Статус столиці України – міста Києва у дзеркалі сучасних законопроектних ініціатив: досвід експертного аналізу» Юридичний вісник України. URL: <https://lexinform.com.ua/dumkaeksperta/status-stolytsi-ukrayiny-mista-kyueva-u-dzerkali-suchasnyhzakonoproektnyh-initsiatyv-dosvid-ekspertnogo-analizu/> (дата звернення 15.11.2023).

58. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 15 marca 2002 r. (Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. (poz. 1817). URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001817/O/D20181817.pdf> (дата звернення 15.11.2023).

59. Augustyniak M. Jednostki pomocnicze gminy. Wolters Kluwer. Warszawa 2010. 316 s.