

Адміністративно-правовий статус голови Київської міської адміністрації

Шейгас М. В.¹

Опубліковано	Секція	УДК
13.02.2023	Право	342.922

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7678728>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У даній статті проаналізовано статус голови Київської міської адміністрації. Метою цієї статті є дослідження законодавчо-практичних засад діяльності голови міської адміністрації міста Києва. Об'єктом даного дослідження є діяльність статус голови Київської міської адміністрації. Ця стаття підтверджує важливість процесу євроінтеграції та децентралізації для України, а також зростаючу роль місцевого самоврядування, в тому числі голови міської державної адміністрації. Для вирішення поставлених завдань використано загально юридичний та історичний методи, а також порівняльно-правовий метод, що дозволило проаналізувати проблеми та перспективи роботи голови Київської міської адміністрації. Було зроблено висновок про зростання ролі голови Київської міської адміністрації, що має відображатися на рівні чинних нормативно-правових актів відповідно до процесів євроінтеграції та децентралізації.

Ключові слова: автономія, Київ, адміністрації, голова адміністрації, децентралізація.

Administrative and legal status of the head of the Kyiv city administration

Annotation. The relevance of this article is determined by the need to develop Ukraine on the democratic basis of European integration and decentralization, with awareness of the role of local self-government and the state in the management of territories, the formation of such a model of territorial power that meets modern world standards aimed at ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of everyone. This article analyzes the status of the head of the Kyiv city administration. The purpose of this article is to study the legislative and practical principles of the activity of the head of the city administration of Kyiv. The object of this research is the activity of the status of the head of the Kyiv city administration. This article confirms the importance of the process of European integration and decentralization for Ukraine, as well as the growing role of local self-government, including the head of the city state administration. To solve the tasks, the general legal and historical methods, as well as the comparative legal method, were used, which made it possible to analyze the problems and prospects of the work of the head of the Kyiv city administration. It was concluded that the role of the head of the Kyiv city administration is growing, which should be reflected at the level of current legal acts in accordance with the processes of European integration and

¹ аспірантка, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, <https://orcid.org/0000-0002-1380-4898>

decentralization. The main task of modernization of the system of territorial organization of power at the current stage of the development of society is to ensure the completion of decentralization processes. It is important to create new united territorial communities, the integrity and unity of the public-state body as well as its components, to implement the ubiquity and continuity of the management, organizational and regulatory activities of the system of state administration bodies aimed at improving the economic, social, environmental, etc. situation and well-being of citizens.

Keywords: autonomy, Kyiv, administration, head of administration, decentralization.

Вступ

Актуальність даної статті визначена необхідністю розбудови України на демократичних засадах євроінтеграції та децентралізації, з усвідомленням ролі місцевого самоврядування та держави в управлінні територіями, формування такої моделі територіальної влади, яка відповідає сучасним світовим стандартам, що спрямовані на забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожного.

Метою цієї статті є дослідження законодавчо-практичних засад діяльності голови міської адміністрації міста Києва

Результати

В першу чергу розглядаючи питання Голови Київської державної адміністрації, варто дослідити термінологію та сутність роботи київського голови, якого досить часто в документації іменують мером. Це звертає увагу до походження даного терміну, що має корені з Французької революції.

Загалом, слово “мер” походить від латинського «major», тобто представник лорда, існує з 12 століття. Проте, його функція була створена через століття після появи комуни [1].

Далі, історія мерів і муніципалітетів по-справжньому почалася лише з революції, оскільки 14 грудня 1789 року було прийнято перший муніципальний закон. З цього часу усі збори мешканців, незалежно від їх розміру, мають однакову муніципальну організацію з мером і обраними радниками на чолі.

22 грудня у Франції створено 44 000 муніципалітетів (стільки ж, скільки парафій). Нове тогочасне французьке законодавство визначало процес демократизації нових муніципалітетів, що правда, було обмежене вузькими правилами виборчого права. Обрані чиновники повинні сплачувати податок, щонайменше еквівалентний десятиденній роботі.

Члени ради поділялися на два рівні: нотаблі, чисельність яких коливалася від 6 до 42 відповідно до чисельності населення комуни, і муніципальні чиновники, кількість яких коливалася від 3 до 21. Ці офіцери становили муніципальний корпус, активний і постійний елемент генеральної ради комуни. Муніципальний агент (або мер) в принципі обирався на два роки (політичні зміни часто автоматично передаються муніципалітетам), і він міг бути переобраний лише після дворічного очікування. Існував також муніципальний прокурор, який обирався на тих самих умовах, що й мер, відповідальний за виконання законів [2].

Далі, розглядаючи досвід України, варто вказати, що перші в історії незалежної України демократичні вибори відбулися 4 березня 1990 року. Вибори депутатів 1-го скликання проводилися на засадах вільного, загального, таємного, рівного і прямого голосування відповідно до законодавства. Але справжнє відродження місцевого самоврядування в Києві почалося після прийняття Декларації про державний суверенітет України у 1990 році.

З проголошенням незалежності України в 1991 році та прийняттям Конституції України в 1996 році місцеве самоврядування отримало конституційний статус. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановив основу системи та гарантій місцевого самоврядування, основи організації та діяльності органів і посадових осіб, що функціонують у сфері, їх статус і відповідальність. Ратифікація Верховною Радою Європейської хартії місцевого самоврядування заклала правові основи для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до Європейської хартії та Конституції України. Знаковою подією для міста стало прийняття Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [2]. Висвітлено основи формування та діяльності органів місцевого самоврядування, система організаційних і фінансових гарантій держави громадянам столиці. Разом з іншими нормативно-правовими актами він дав можливість громадянам самостійно обирати міського голову та депутатів Київської міської ради. Створення законодавчої бази місцевого самоврядування в Києві було абсолютно позитивним фактором, але цей процес потребує подальшої уваги та розвитку з метою побудови самодостатнього громадянського суспільства.

Представницьким органом місцевого самоврядування в Києві є Київська міська рада. Це виборний орган, який складається з депутатів Київської міської ради і відповідно до законів України наділений правом представляти громадян і приймати рішення від їх імені. Починаючи з 1990 року кияни 7 разів обирали депутатів (у 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2008 та 2014 роках). Вибори депутатів 7-го скликання проходили за змішаною системою, коли половина депутатів обиралася за списками партій, а інша – за мажоритарною системою. За всі скликання Київська рада обирала близько 700 депутатів [3].

Чимало депутатів Київської міської ради продовжили свою політичну та законодавчу діяльність у Верховній Раді України.

25 травня 2014 року відбулися позачергові вибори депутатів Київської міської ради та міського голови. Міським головою обрали Віталія Кличка. 19 червня 2014 року Олексій Резніков був обраний заступником міського голови – секретарем Київської міської ради 7 скликання.

Органом виконавчої влади в Києві у 1990-1992 та 1994-1995 роках був виконавчий комітет Київської міської ради, який обирався нею. У 1992-1994 роках обов'язки виконавчого органу виконував Представник Президента України в місті Києві, який одночасно обіймав посаду голови Київської міської ради. Він мав статус юридичної особи, печатку та одноосібно виконував свої зобов'язання.

З 1995 року органом виконавчої влади стала Київська міська державна адміністрація, яка з 1999 року функціонувала як виконавчий орган Київської міської ради [4].

Загалом, на даному етапі історії мер Києва є міським чиновником, обраним всенародним голосуванням, який виконує функції голова Київської міської державної адміністрації та голова Київської міської ради. Міський голова обирається строком на чотири роки.

Розглядаючи законодавство, варто вказати, що відповідно до чинної Конституції України єдиним джерелом влади в державі є народ, який здійснює її безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Публічна влада представлена двома системами: владою, яка поділяється на законодавчу, виконавчу, судову, та владою місцевого самоврядування, яка відокремлена від державної, як це визначено та гарантовано Конституцією України [4].

Основні засади діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні та органів місцевого самоврядування закріплюються Конституцією України, регулюються нормами відповідних правових та інших нормативно-правових актів [5]. Відповідно,

робота голови Київської міської адміністрації визначається міжнародними та національними законодавчими актами, серед яких ключову роль відіграє Конституція України та закон України “Про місцеве самоврядування”.

Отже, для побудови ефективного демократичного врядування в Україні органи місцевого самоврядування та обрані представники повинні мати необхідні знання та інструменти для управління сучасними та ефективними ресурсами, а органи місцевого самоврядування загалом повинні підвищення їх прозорості, заходи щодо посилення довіри громадян до місцевих політичних інститутів. У своїх амбітних планах щодо впровадження ефективного врядування український уряд працює над створенням сучасної системи місцевого самоврядування, яка сприяє динамічному розвитку регіонів і передає якомога більше повноважень на найближчий до громадян рівень – громаду [6]. Варто відзначити, що столиці відіграють особливу роль у національній системі місцевого самоврядування. З одного боку, кожна столиця має певне символічне значення для своєї держави, адже вся держава оцінюється за її столицю. З іншого боку, столиця загалом відрізняється від решти органів місцевого самоврядування штату: адже зазвичай це найбільший місцевий уряд штату за чисельністю населення, ВВП столиці та агломерації значно вищий за середній по державі, тому столиця є одним із головних інноваційних та економічних центрів країни.

Відповідно, столичні міста повинні мати правові та фінансові можливості виконувати довгострокові глобальні вимоги, які слід враховувати в національній міській політиці та при розподілі національних податкових надходжень.

Аналіз ролі столиці в організації місцевого самоврядування в країні повинен враховувати наступні аспекти: столиця в системі проживання людей; столиця та національне правове середовище; моделі управління столиці, економічне середовище в столиці; столиця та економічне середовище глибинки та країни. На думку Sulev Mäeltsemees, міждисциплінарний аналіз правових, економічних, демографічних та управлінських проблем столичних міст практично відсутній [7], що ускладнює можливість повноцінного аналізу діяльності Голови КМДА.

Місто Київ є столицею України, а отже її політичним, соціальним, економічним, науковим, освітнім, культурно-історичним і духовним центром. Це призводить до постійної боротьби за муніципальну владу в столиці. І, звичайно, ця боротьба супроводжується різноманітними спробами змінити муніципально-правовий статус 40 органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Києві. У переважній більшості випадків за останнє десятиліття ці реформи спрямовані на посилення залежності київської міської влади від держави та не сприяють повній реалізації права на місцеве самоврядування. Адміністрація територіальної громади міста Києва. Слід зазначити, що однією з успішних реформ в Україні за останні п'ять років є реформа децентралізації державної влади. Водночас сьогодні можна говорити про значну незавершеність реформи децентралізації державної влади в Україні. Нарешті, значна частина місцевої влади залишається розділеною. Крім того, за роки реформи децентралізації державної влади в Україні не було сформовано збалансованого механізму реалізації державних повноважень та конституційно-правової основи взаємодії ефективних органів державної та муніципальної влади для забезпечення прав і свобод громадян.

Відповідно, це свідчить про зростаючу роль Голови Київської міської адміністрації (КМДА), що має бути визначена чинними нормативно – правовими актами згідно до процесів євроінтеграції та децентралізації.

У квітні 2017 року Уряд прийняв розпорядження «Про затвердження Середньострокового плану першочергових дій Уряду до 2020 року та Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік», яким передбачено 100% укрупнення місцевих рад на базовому рівні У спроможних територіальних громадах до 2020 року. Як наслідок,

відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється за умови забезпечення якості та доступності державні послуги. Розроблено державні програми підтримки розвитку територіальної громади та розбудови інфраструктури села (селища, міста) [8].

У 2020-2021 роках українське суспільство знову стало свідком перипетій зі звільненням голови Київської міської державної адміністрації. Слід зазначити, що подібні скандальні процеси, пов'язані з формуванням та функціонуванням місцевої державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві, мають постійний характер і, безумовно, в першу чергу негативно позначаються на забезпеченні прав територіального колективу с. місто Київ і в цілому діяльність державного апарату створює негативний імідж України за кордоном. Справді, у роки незалежності України, на нашу думку, у формуванні місцевої виконавчої влади в місті Києві політична доцільність переважала над силою закону. Зважаючи на це, правовий статус міста Києва та органів державної влади, що діють у столиці України, вже давно потребує ґрунтовного вдосконалення з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду організації та діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого розвитку міста Києва, повної реалізації права на місцеве самоврядування [8].

Загалом, Київська міська державна адміністрація — це філія Уряду України загальнодержавного рівня, яка здійснює управління Києвом, столицею України. Чинний голова КМДА – Віталій Кличко. Також Віталій Кличко є нинішнім мером Києва, що діє відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ».

КМДА у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, іншими правовими актами, актів, рішень Київської міської ради, Регламенту Київської міської ради, розпоряджень міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради та Положення про секретаріат, затвердженого розпорядженням міського голови №69 «Про затвердження Положення про секретаріат Київської міської ради» від 07.07.2014.

На нашу думку, правове регулювання статусу Київського міського голови важливо диференціювати на ступні рівні: основний – який включає положення Конституції України та визначає головну ознаку, якою є спеціальне законодавче закріплення місцевого самоврядування в Києві; законодавча - сформована Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про столицю України - місто-герой Київ".

Сукупність положень цих законодавчих актів розкриває основний обсяг та обсяг повноважень Київського міського голови, особливості поєднання ним функцій місцевого самоврядування, посадових осіб держави, а також політичних функцій, пов'язаних із особливим статусом Києва як столиці. Україна; місцеві - закріплені в рішенні Київської міської ради. Це зумовлено тим, що організація діяльності міського голови є вагомою частиною розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка відіграє важливу роль у загальній структурі державного управління. Міський голова впливає на організацію життєдіяльності як усього населення міста, так і окремих людей; відповідає за виконання делегованих органами державної влади повноважень, що становлять переважну частину повноважень виконавчого комітету міської ради; займає одне з ключових місць в організації роботи міської ради та її структурних підрозділів.

На думку Кириченко Ю. М. сьогодення практика діяльності міського голови багато в чому свідчить про невідповідність існуючих відносин ідеям місцевого самоврядування, закріпленим у Конституції України 1996 року [9].

Важливу роль відіграє Секретаріат. Секретаріат здійснює організаційне, правове, інформаційно-аналітичне та технічне забезпечення діяльності Київської міської ради, її органів, депутатського корпусу та сприяє взаємодії Київської міської ради з Київською міською державною адміністрацією [10].

Керівником Секретаріату є заступник міського голови – секретар Київської міської ради, який здійснює функції та повноваження, передбачені чинним законодавством. Структура, чисельність працівників Секретаріату та необхідні видатки затверджуються Київською міською радою за поданням міського голови. Штатний розпис Секретаріату затверджується міським головою за поданням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради. Відділи Секретаріату та інші структурні підрозділи виконують обов'язки, передбачені відповідними положеннями, затвердженими заступником міського голови – секретарем Київської міської ради. До працівників Секретаріату поширюється Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та законодавство України про працю [11].

В КМДА наразі нараховується понад 20 департаментів. Кожен зосереджений на певній сфері (житлове будівництво, транспортна інфраструктура, соціальна політика тощо). Районні державні адміністрації (географічно Київ складається з десяти районів) підпорядковані КМДА. Крім того, у підпорядкуванні Київської міської ради чи Київської міської державної адміністрації діє близько 200 комунальних підприємств різних сфер господарської діяльності (освіта, соціальна допомога, зв'язок, мистецтво, культура, спорт тощо).

Загальна структура місцевої влади в решті території України подібна до київської. Наприклад, в інших великих містах є міська рада і виконавчий комітет, а в селах – сільська рада і виконавчий комітет. Однак їхні обов'язки та функції можуть відрізнятися від однієї місцевості до іншої. За останні кілька років в Україні було здійснено низку реформ, які мають підвищити рівень та якість життя пересічних громадян. Наприклад, реформа децентралізації, започаткована у 2014 році, мала на меті створити ефективну та результативну систему місцевого самоврядування шляхом передачі низки повноважень, відповідальності та ресурсів від центральної влади до базових адміністративно-територіальних одиниць, які називаються «об'єднаними громадами» або як ще називають «об'єднані територіальні громади» [12]. Уже в жовтні 2015 року, а до червня 2020 року було створено понад 1000 об'єднаних територіальних громад.

Вважається, що призначення В. Макеєнка головою КМДА шляхом призначення одноосібно мера порушує норми Конституції України та низки українських законів [13].

Відповідно до пункту 1.2 Рішення Конституційного Суду України № 21-рп/2003 від 25.12.2003 у справі № 1-45/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування) Уряд у місті Києві), Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана міським головою міста Києва, яка призначається Президентом України на посаду голови Київської міської державної адміністрації.

Згідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом. свої повноваження на постійній основі.

Ч. 2 ст. 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», слід зазначити, що ця норма є загальною. Відповідні прямі норми, що встановлюють порядок призначення Голови КМДА, містяться в рішенні Конституційного Суду України № 21-рп/2003 від 25.12.2003 у справі № 1-45/2003. Отже, оскільки КМДА є водночас і виконавчим органом Київської міської ради, її відповідно до конституційних вимог може очолювати лише міський голова [14].

У міжнародних рейтингах Україну часто називають однією з найбільш корумпованих європейських країн. Народні протести, які засуджують корупцію, фінансові скандали чи економічну ситуацію, також підтримують цю ідею. Щодо міжнародних організацій чи канцелярій, то вони регулярно вказують пальцем на високий рівень корупції та її зв'язок з олігархами, свідками сильного переплетення економіки та політики. У цьому контексті боротьба з корупцією є одним із основних показників оцінки управління в країні. Корупція — це явище, присутнє з часів Радянської України, де планова економіка та хронічний дефіцит сприяють появі місцевих можновладців і чорного ринку, з якими влада бореться, часто в політичних цілях. Економічні реформи 1980-х і 1990-х років примножили можливості особистого збагачення, зокрема приватизацію державних підприємств за низькими цінами та за правилами, які не були дуже прозорими. Перші в Україні закони про приватизацію державного майна, прийняті в березні 1992 року, дозволяють за два роки приватизувати майже 12 тисяч підприємств [13].

Висновки

Відповідно, основним завданням модернізації системи територіальної організації влади на сучасному етапі розвитку суспільства є забезпечення завершення процесів децентралізації [14]. Важливе створення нових об'єднаних територіальних громад, цілісності та єдності громадсько-державного організму як а також її складових, здійснювати повсюдність і безперервність управлінської, організаційної та нормативної діяльності системи органів державного управління, спрямованої на покращення економічного, соціального, екологічного тощо становища та добробуту громадян.

Список використаних джерел

1. Histoire. A quand remonte la création de la fonction de maire ?URL: <https://www.lamanchelibre.fr/actualite-890160-histoire-a-quand-remonte-la-creation-de-la-fonction-de-maire>
1. 2.Histoire des Maires URL: <http://blisetborn.free.fr/mairie/HistoiredesMaires/premiereepoque.htm>
2. From the history of local self-government of Kyiv URL: <https://kmr.gov.ua/en/content/z-istoriyi-samovryaduvannya-mista>
3. Valentyna Mamonova Local Self-government in the Ukrainian Authority's Territorial Organization: Problems and Priorities of the Development URL: <https://ojs-dev.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1134>
4. Ladychenko, V. ., Gulac, O. ., Yemelianenko, K. ., Danyliuk, Y. ., & Kurylo, V. . (2021). Ensuring Sustainable Development of Local Self-Government: Foreign Experience for Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*, 10(4), 167. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2021.v10n4p167>
5. Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008b. Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsetas apkartnes pašvaldību ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (ed). *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers*. Riga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, pp. 192 - 204
6. Pronko, L., Kolesnik, T., & Samborska, O. (2018). Activities of united territorial communities as a body of local government in the conditions of power decentralization in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*, 4(2), 184-190. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-2-184-190>
7. Демиденко В. О. Сучасні аспекти реформування муніципальної влади В М. КІЄВІ URL:

http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/22203/1/%d0%97%d0%91%d0%86%d0%a0%d0%9d%d0%98%d0%9a%20%d0%9a%d0%9a%d0%9f%d0%9f%d0%9b_p039-043.pdf

8. Кириченко, Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. М. Кириченко; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Харків, 2007. - 22 с.
9. SECRETARIAT URL: <https://kmr.gov.ua/en/content/sekretariat>
10. Burova, O. (2021). Sociological analysis of the factors influencing citizens' attitudes to local governments in Ukraine. Соціологія: теорія, методи, маркетинг, 2, 105–115.
11. Верховний Суд роз'яснить призначення голови КМДА URL: https://zib.com.ua/ua/print/92301-verhovniy_sud_rozjasnit_priznachennya_golovi_kmda.html
12. GOUJON Alexandra, « « L'Ukraine est un pays corrompu. » », dans : , L'Ukraine. De l'indépendance à la guerre, sous la direction de GOUJON Alexandra. Paris, Le Cavalier Bleu, « Idées reçues », 2021, p. 117-123. URL : <https://www.cairn.info/l-ukraine--9791031804798-page-117.htm>
13. Senyshyn, N. (2021). The genesis of the formation of the territorial organization system of power in Ukraine. Public Administration and Law Review, (1), 10–20. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2021-1-10>