

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Владислав Федоренко,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
заступник начальника ННІ
заочного та дистанційного навчання –
декан факультету
заочного навчання цивільних осіб
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.:342.5

Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції (частина друга) *

Столиця України – місто-герой Київ має власний адміністративно-територіальний устрій, зумовлений як особливістю столичних функцій, так і історичним досвідом районування міста в ХХ–ХХІ ст. Уперше райони у місті Києві – Міський район, Новостроєнський район, Печерський район, Подільський район, Шулявський район – були виділені ще в 1917 році. У 1921 році в Києві було створено 6 районів, а у вересні 1941 року – 11 районних управ, які були скасовані в 1943 році. Натомість, у 1946 році в Києві було створено 9 районів у місті, які аж до здобуття незалежності України постійно перейменовувалися. У 1993 році кількість районів у столиці збільшилася до 14.

На сьогодні ж, починаючи із 30 січня 2001 року, адміністративно-терито-

ріальний устрій міста Києва становлять 10 районів: Голосіївський, Дарницький, Деснянський, Дніпровський, Оболонський, Печерський, Подільський, Святошинський, Солом'янський, Шевченківський.

Частина перша статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначає систему адміністративно-територіального устрою міста Києва, яку становлять райони в місті. Проте на сьогодні ні Конституцією України, а ні будь-яким іншим законом України не регламентовано питання утворення і ліквідації районів у місті.

Відповідно до пункту 41 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції сільських, селищних, міських

* *Продовження.* Початок статті див.: «Публічне право». – 2012. – № 4.



рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою [1]. При розгляді цього питання Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 11-рп від 13.07.2001 р. дійшов висновку, що вирішення відповідної проблеми не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міської ради, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи зі спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

Особливості адміністративно-територіального устрою столиці тісно пов'язані з організацією місцевого самоврядування в районах міста Києва. Зокрема, специфіка місцевого самоврядування в районах столиці визначена у статтях 7 та 8 Закону про столицю, які відображають положення частини 5 статті 140 Конституції України, згідно з якою питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Частина ж друга статті 8 Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачає можливість утворення районних рад за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради.

До жовтня 2010 року в усіх районах міста Києва функціонували районні у місті Києві ради. Натомість, Київська міська рада прийняла рішення № 7/4819 від 9 вересня 2010 року не утворювати в місті Києві ради та припинила їх існування з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації напередодні чергових місцевих виборів того ж року.

Тому, слід зазначити, що, відповідно до частини 2 статті 11 «Про столицю України – місто-герой Київ», у районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються Київській міській державній адміністрації, а в разі утворення районних у місті Києві рад також є підзвітними і підконтрольними відповідним радам як виконавчі органи таких рад.

Оскільки прийняття рішення про утворення та ліквідацію районів у місті Києві належить до компетенції Київської міської ради і безпосередньо пов'язано з утворенням та ліквідацією районних у місті Києві державних адміністрацій (у районах міста Києва, які відповідно утворюються чи ліквідовуються) постає питання про орган влади, уповноважений вирішувати питання про утворення та ліквідацію районних у місті Києві державних адміністрацій.

Так, при прийнятті вище наведеного рішення Київської міської ради разом з районними в місті Києві радами були ліквідовані також виконавчі органи цих рад, функції яких виконували районні в місті Києві державні адміністрації.

Урядом з метою вирішення, зокрема цієї проблеми, було розроблено та подано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо порядку утворення районних рад)» (реєстр. № 7307 від 28.10.2010 р.) пунктом 2 Прикінцевих положень якого передбачається доручити Київській міській державній адміністрації утворити районні в місті Києві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Однак вирішення цієї проблеми взяла на себе Київська міська державна адміністрація, яка розпорядженням від 30 вересня 2010 року № 787 «Про організаційно-правові заходи, пов'язані

з виконанням рішення Київської міської ради від 09.09.2010 № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві» утворила у районах міста Києва районні в місті Києві державні адміністрації. Уникаючи правової оцінки цього рішення та його впливу на життя територіальної громади міста Києва, відзначимо, що прийняття рішень *ad hoc* у випадках, де регулятивний вплив має здійснювати закон, навіть за його відсутності, не в усіх випадках є прямим шляхом прийняття легітимних рішень.

Ще однією проблемою щодо адміністративно-територіального статусу міста Києва є проблема встановлення меж столиці. Частина 2 статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначено, що межі міста Києва встановлюються Верховною Радою України за поданням Київської міської ради, погодженим з відповідними радами, з урахуванням історичних, соціально-економічних та інших особливостей території відповідно до чинного законодавства [3].

Зазначене положення деталізує виключне повноваження Верховної Ради України, закріплене в пункті 29 частини 1 статті 85 Конституції України, згідно з яким до повноважень Верховної Ради належить установлення і зміна меж районів і міст. Крім того, така ж норма закріплена і в Земельному кодексі України, відповідно до частини 1 статті 184 якого рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад.

Відповідно до частини другої статті 173 Земельного кодексу України, межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх

розвитку, генеральних планів населених пунктів [4].

Таким чином, для встановлення і зміни меж міста Києва Київська міська рада повинна розробити проект землеустрою з урахуванням історичних, соціально-економічних та інших особливостей території та погодити його із суміжними місцевими радами, після чого звернутись до Верховної Ради України з відповідним клопотанням. Натомість, до сьогодні проблема встановлення меж міста Києва залишається невирішеною. Розроблений проект землеустрою щодо встановлення межі міста до цього часу залишається неузгодженим з деякими сільськими, селищними, міськими радами Київської області, території яких безпосередньо прилягають до Києва.

Так, Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 5 березня 1982 року № 3185-X «Про зміну меж міста Києва і Київської області» в межі міста Києва було включено частину села Троєщина Броварського району Київської області разом з прилеглими землями загальною площею 624,3 гектара.

Іншим Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 26 серпня 1988 року № 6486-XI «Про розширення меж міста Києва» в межі міста Києва були включені села Жуляни Києво-Святошинського, Троєщина Броварського та селище міського типу Бортничі Бориспільського районів Київської області разом з прилеглими землями загальною площею 3440 гектарів, які за генеральним планом розвитку міста передбачається використати під житлове та промислове будівництво.

Також 2 жовтня 1989 року Президія Верховної Ради Української РСР Указом № 8199-XI включила селище міського типу Осокорки Харківського району міста Києва в межі міста.

Крім того, Київська міська рада Рішеннями від 1 березня 2001 року № 195/1172 та № 196/1173, від 6 вересня

2001 року № 4/1438 звернулася до Верховної Ради України з поданням щодо включення відповідно міста Вишгорода Вишгородського району Київської області, села Новосілки Києво-Святошинського району Київської області, м. Вишневого Києво-Святошинського району Київської області в межі м. Києва. Однак Рішення Верховної Ради України з цих питань не було прийнято.

На місцевості ж межі міста Києва були встановлені впродовж 1959–1964 років на підставі Рішення виконавчого комітету Київської міської ради від 9 червня 1959 року № 899. До сьогодні вони залишаються фактично не змінними, за винятком випадків стихійного «розширення» меж Києва у протизаконний спосіб.

Отже, питання адміністративно-територіального устрою міста Києва та внесення до нього змін, встановлення меж міста Києва та встановлення суб'єктів, уповноважених легітимно вирішувати ці питання, залишаються не просто актуальними, а надзвичайно гострими для вітчизняної правотворчої та правозастосовної практики. Натомість, ці питання на сьогодні «омінаються» вченими-правознавцями: десятки дисертаційних досліджень з питань адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, функцій і повноважень Верховної Ради України впритул «не бачать» цієї проблеми. Переконали, що теоретико-методологічне обґрунтування сучасними українськими правниками ефективної моделі вирішення позначених проблем спроможне повернути заслужений авторитет вітчизняної юридичної науки і наділить поширений, але, на жаль, лише декларативний нині принцип науковості державотворення та правотворення реальним змістом.

Ще одним актуальним питанням правового статусу столиці України є питання теорії та практики столичних функцій. Як відомо, для забезпечення

усіх завдань і функцій міста Києва як столиці України, – політичного, духовного, культурного, історичного, науково-освітнього центру України, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста наділяються виключними повноваженнями. Так, частина 5 статті 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» встановлено, що столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав. Відповідні повноваження є логічним, позитивно унормованим продовженням столичних функцій міста Києва.

На нашу думку, функції столиці України – міста-героя Києва – це основні напрями і види діяльності територіальної громади міста Києва та представницьких органів місцевого самоврядування міста, які уособлюють особливості правового статусу міста Києва як столиці держави, адміністративного та політичного центру країни та спрямовані на задоволення законних інтересів як територіальної громади міста Києва, так і громадян, які постійно чи тимчасово перебувають у місті Києві.

Місто Київ є багатофункціональним містом. Поряд із загальними функціями, які притаманні всім іншим містам України, і унормовані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», місто Київ має й низку спеціальних, столичних функцій, номенклатура яких визначена в коментованій статті Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року.

Аналізуючи перелік столичних функцій можна дійти висновку, що він фактично зводиться до забезпечення розміщення та створення належних умов для діяльності та функціонування вищих органів державної влади та дипломатичних представництв, міжнародних організацій тощо. Адже жодне

інше місто України не має підстав для здійснення цих функцій.

Так, основною функцією міста Києва, як столиці, є створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ, вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні.

Крім того, органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві повинні забезпечити надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій.

Оскільки місто Київ є духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України, органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті повинні забезпечувати здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії (духовності), архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення.

Для забезпечення виконання столичних функцій міста Києва органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста наділяються додатковими повноваженнями, зокрема, статті 17 та 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [3] визначають додаткові пов-

новаження Київського міського голови та додаткові повноваження Київської міської ради, пов'язані зі здійсненням містом Києвом столичних функцій.

Так, відповідно до частини першої статті 17 Закону про столицю, Київський міський голова уповноважений брати участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва; вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу в комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій [3].

При цьому, наведена вище стаття Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» покладає на державу обов'язок забезпечувати здійснення містом Києвом столичних функцій шляхом виділення окремим рядком у Державному бюджеті України фінансування витрат на здійснення містом Києвом столичних функцій; надання субвенцій, виділення необхідних ресурсів для виконання програм, проектів та на інші витрати, пов'язані зі здійсненням містом столичних функцій; компенсування витрат, а також збитків, завданих територіальній громаді міста Києва під час проведення заходів загальнодержавного та міжнародного характеру, а так само шкоди, заподіяної в разі виникнення надзвичайних ситуацій з вини суб'єктів, підпорядкованих органам державної влади.

Проте, відсутність єдиного підходу до тлумачення терміна «столичні функції» та неоднозначність його розуміння викликає численні запитання під час застосування на практиці відповідних положень Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Перелік столичних функцій є досить загальним і не вказує на конкретні повноваження органів місцевого самоврядування міста Києва для їх виконання, які, у свою чергу, потребують відповідного фінансування, що унеможлиблює на практиці вплинути на поповнення столичного бюджету. Зокрема, щороку на етапі формування проекту Закону про Державний бюджет постає питання щодо визначення обсягу фінансових ресурсів, необхідних для виконання столичних функцій органами місцевого самоврядування міста Києва. Говорити про наукову обґрунтованість відповідних бюджетних запитів, на жаль, не завжди доводиться.

До того ж, у місті Києві сконцентрована велика кількість об'єктів загальнодержавного значення, закладів науки, освіти, культури і спорту, які потребують значної фінансової підтримки, в тому числі на утримання, реконструкцію та відновлення. Для цього необхідна концентрація ресурсів, спрямованих на здійснення цих заходів, в бюджеті міста Києва, що є

особливостями здійснення столичних функцій містом.

Однак законодавством не визначаються критерії, за якими фінансування розташованих у Києві установ і закладів комунальної форми власності здійснюється з державного та місцевих бюджетів. А відсутність визначення терміна «столичні функції», різнотлумачення пункту 1 частини першої статті 4 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» в частині зазначеної столичної функції унеможлиблює встановлення джерел фінансування установ і закладів комунальної форми власності.

Очевидно, що формат однієї статті дає змогу лише підняти основні проблеми визначення правового статусу міста Києва як столиці України, його розвитку адміністративно-територіального устрою України, столичних функцій, а також запропонувати окремі теоретичні положення та авторське бачення вдосконалення відповідної правотворчої та правозастосовної практики. Водночас, підняті питання можуть стати предметом наукових дискусій, в яких, як відомо, не лише «народжується істина», а й реалізується основна функція юридичної науки – обґрунтування перспективних моделей розвитку національного державотворення та правотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. *Про стимулювання розвитку регіонів* : Закон України від 8 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
3. *Про столицю України – місто-герой Київ* : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
4. *Земельний кодекс України* від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
5. *Кіселичник В. П.* Львівське міське право (друга половина XIII – початок XX ст.) : [монографія] / В. П. Кіселичник. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 472 с.
6. *Конституція України* : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про Конституційну Асамблею [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 17 травня 2012 р. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>

8. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, спец. 12.00.03 «Конституційне право; муніципальне право» / М. П. Хонда. – К., 2007. – 19 с.

Федоренко В. Л. Столиця України – місто-герой Київ: адміністративно-територіальний устрій і функції

Стаття присвячена актуальним питанням правового статусу столиці України – міста-героя Києва. Аналізується генезис і перспективи розвитку адміністративно-територіального устрою України, досліджуються столичні функції, їх система та зміст. Обґрунтовуються пропозиції щодо законодавчого та організаційного удосконалення правового статусу столиці України.

Ключові слова: столиця, столиця України – місто-герой Київ, правовий статус столиці України, столичні функції.

Федоренко В. Л. Столица Украины – город-герой Киев: административно-территориальное устройство и функции

Статья посвящена актуальным вопросам правового статуса столицы Украины – города-героя Киева. Анализируется генезис и перспективы развития административно-территориального устройства Украины, исследуются столичные функции, их система и содержание. Обосновываются предложения, касающиеся законодательного и организационного усовершенствования правового статуса столицы Украины.

Ключевые слова: столица, столица Украины – город-герой Киев, правовой статус столицы Украины, столичные функции.

Fedorenko V. The capital of Ukraine – hero-city of Kyiv: administrative-territorial structure and functions

Article is devoted to the legal status of the capital of Ukraine – hero-city of Kyiv. The genesis and prospects of development of the administrative-territorial structure of Ukraine are analyzed. The metropolitan functions, their system and content are researched. The offers on legislative and institutional improvement of the legal status of the capital of Ukraine are substantiated.

Key words: capital, capital of Ukraine – hero-city of Kyiv, the legal status of the capital of Ukraine, metropolitan functions.