

УДК 321:352.07

DOI 10.31732/2708-339X-2023-08-46-50

## ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В МІСТІ КИЄВІ

**Француз А.Й.,**

*Герой України, Заслужений юрист України,  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри державно-правових дисциплін Університету «КРОК»,  
вул. Табірна, 30-32, м. Київ, Україна, 03113,  
e-mail: [AnatoliyFJ@krok.edu.ua](mailto:AnatoliyFJ@krok.edu.ua)  
<https://orcid.org/0000-0003-2861-1252>*

## THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES DURING THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW IN THE CITY OF KYIV

**Frantsuz A. Yo.,**

*Hero of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine,  
Doctor of Laws, Professor,  
Professor of the Department of State and Legal Disciplines of  
"KROK" University,  
Tabirna St., 30-32, Kyiv, Ukraine, 03113,  
e-mail: [AnatoliyFJ@krok.edu.ua](mailto:AnatoliyFJ@krok.edu.ua)  
<https://orcid.org/0000-0003-2861-1252>*

**Анотація.** Наукова стаття, присвячена питанню функціонування органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану у місті Києві визначає органи, що слід відповідно до чинного законодавства України вважати органами місцевого самоврядування на території міста Києва, а також наводить особливості нормативних та функціональних змін у роботі останніх через введення правового режиму воєнного стану на території України від 24 лютого 2022 року. Крім того, стаття містить аналіз повноважень органів місцевого самоврядування до введення правового режиму воєнного стану на території України та після введення правового режиму воєнного стану на прикладі столиці України. У статті проаналізовано положення основних законів України, які регулюють правовідносини з органами місцевого самоврядування в Україні, визначають повноваження та компетенцію органів місцевого самоврядування та визначають особливості спеціального статусу органів місцевого самоврядування, що функціонують у місті Києві. Також у науковій статті проаналізовано положення основних підзаконних нормативно-правових актів, зокрема органів місцевого самоврядування, що функціонують у місті Києві, які регулюють правовідносини у відповідних органах місцевого самоврядування, визначають повноваження та компетенцію цих органів місцевого самоврядування та визначають особливості спеціального статусу Київської міської військової адміністрації, Київської міської державної адміністрації та Київської міської ради. Досліджено низку проблем, що виникли у функціонуванні органів місцевого самоврядування міста Києва та запропоновано варіанти вирішення відповідних проблем. Наукова стаття містить аналіз позицій науковців у сфері функціонування, становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні. Констатовано, що особливості спеціального статусу столиці України – міста Києва, визначені чинним законодавством та застосовані, зокрема, до органів місцевого самоврядування у столиці України недостатньо врегульовані законодавчо та підлягають перегляду.

**Ключові слова:** міське самоврядування в Україні, органи місцевого самоврядування у столиці України, правовий режим воєнного стану, законодавство у сфері функціонування органів місцевого самоврядування, військової адміністрації як органи місцевого самоврядування.

**Формул:** 0, **рис.:** 0, **табл.:** 0, **бібл.:** 6.

**Abstract.** The scientific article is devoted to the issue of the functioning of local self-government bodies during the legal regime of martial law in the city of Kyiv, defines the bodies that, according to the current legislation of Ukraine, should be considered as local self-government bodies in the territory of the city of Kyiv, and also it describes the peculiarities of regulatory and functional changes in the work of the latter through the introduction of the legal regime of martial law on the territory of Ukraine from February 24, 2022. In addition, the article contains an analysis of the powers of local self-government bodies before the introduction of the legal regime of martial law on the territory of Ukraine and after the introduction of the legal regime of martial law on the example of the capital of Ukraine - the city of Kyiv. The scientific article analyzes the provisions of the main laws in Ukraine, which regulate legal relations with local self-government bodies in Ukraine, determine the powers and competence of local self-government bodies, and determine the features of the special status of local self-government bodies operating in the city of Kyiv. The scientific article also

*analyzes the provisions of the main subordinate regulatory legal acts, in particular, of local self-government bodies operating in the city of Kyiv, which regulate legal relations in the relevant local self-government bodies, determine the powers and competence of these local self-government bodies, and defines the features of the special status of the Kyiv City Military Administration, Kyiv City State Administration and Kyiv City Council. A set of problems that have arisen in the functioning of local self-government bodies of the city of Kyiv have been studied and options for solving the relevant problems have been proposed. The scientific article contains an analysis of the positions of scientists in the field of functioning, formation and development of local self-government bodies in Ukraine. It was highlighted that the features of the special status of the capital of Ukraine - the city of Kyiv, defined by current legislation and applied, in particular, to local self-government bodies in the capital of Ukraine, are insufficiently regulated by legislation and are subject to revision.*

**Key words:** local self-government in Ukraine, local self-government bodies in the capital of Ukraine, legal regime of martial law, legislation in the field of functioning of local self-government bodies, military administrations as local self-government bodies.

**Formulas:** 0, figure: 0, table: 0, ref.: 6.

**Постанова проблеми.** 3 моменту введення правового режиму воєнного стану в Україні, місто Київ як місто зі спеціальним статусом столиці і особливим регулюванням, зокрема, Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» мало змінити організацію функціонування органів місцевого самоврядування на своїй території, зокрема шляхом утворення військової адміністрації замість Київської міської державної адміністрації, що недостатнім чином законодавчо було врегульовано та призвело до низки проблем, які необхідно розглянути.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема питанням функціонування місцевих адміністрацій, присвятили свої наукові праці такі науковці, як: В. Куйбіда, Б. Калиновський, Т. Кулик, О. Батанов та інші науковці.

**Не вирішені раніше частини загальної проблеми.** Питання функціонування органів місцевого самоврядування досліджувались науковцями у багатьох наукових працях, однак питання функціонування органів місцевого самоврядування у столиці України – місті Києві під час правового режиму воєнного стану залишається відкритим.

**Метою статті є** дослідити загальні особливості функціонування органів місцевого самоврядування у місті Києві під час правового режиму воєнного стану, навести проблеми такого функціонування й запропонувати ефективні механізми виправлення

зазначених недоліків та проблем.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Конституцією України визначено право народу бути носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в державі, здійснювати владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування закріплює як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України [1].

Міське самоврядування, у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування, є правом і реальною здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, відповідно до своєї компетенції та в інтересах місцевого населення.

Закон України «Про місцеве самоврядування» у статті 2 визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Київська міська рада є представницьким органом місцевого самоврядування та реалізує свої функції через безпосереднє прийняття рішень депутатами на пленарних засіданнях, роботі постійних комісій, тимчасових слідчих комісій та робочих груп, через

виконання депутатами своїх повноважень, у роботі з виборцями тощо.

Особливою характеристикою міст зі спеціальним статусом в Україні – Києва та Севастополя, є наявність адміністрацій як виконавчих органів рад, та специфіка їх є особливою через поєднання у собі органу місцевого самоврядування та органу виконавчої влади. Однак наявність статусу органу виконавчої влади не позбавляє Київську міську раду контролю за виконанням Київською міською державною адміністрацією покладених на неї обов'язків Київською міською радою. Об'ємність контролю, який Київська міська рада здійснює за виконанням прийнятих рішень Київською міською державною адміністрацією полягає у складності структури виконавчого органу. Київська міська державна адміністрація налічує низку Департаментів, управлінь і відділів, які є структурними підрозділами виконавчого органу, та низку комунальних комерційних і некомерційних підприємств, які хоч і не є структурними підрозділами Київської міської державної адміністрації, однак виконують прийняті такою радою рішення.

У контексті визначення, які саме органи є органами місцевого самоврядування, пропонуємо звернутись до статті 140 Конституції України, яка визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а органами місцевого самоврядування визначає сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи.

Необхідно наголосити, що не всі елементи системи місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є органами місцевого самоврядування і на це є ряд підстав. Зокрема, органи самоорганізації населення – не є органами місцевого самоврядування, а створюються ними, так само як і інші елементи системи місцевого самоврядування через певні

причини не є органами місцевого самоврядування [2].

Ми погоджуємось із думкою науковця Кравченка В.В., який конкретизує, що органом місцевого самоврядування є орган, утворений територіальною громадою у встановленому законодавством порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [5, с. 181-182].

У свою чергу, інші науковці визначають орган місцевого самоврядування як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласних бюджетів; є колективом громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування, що має владні повноваження, які реалізує у визначених законом організаційних та правових формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [6, с. 192-193].

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України Указом Президента України від 24.01.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» було введено правовий режим воєнного стану в Україні.

Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року №68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було утворено Київську міську військову адміністрацію та зазначено, що у зв'язку з утворенням Київська міська державна адміністрація набуває статусу військової адміністрації, а її голова набуває статусу начальника цієї військової адміністрації [4].

Таким чином, у місті Києві Київську міську державну адміністрацію було на період воєнного стану замінено Київською військовою

державною адміністрацією. Голова КМДА автоматично набув повноваження начальника КМВА, однак з часом Президентом України було призначено іншого начальника КМВА, тож у Києві стало декілька керівників органів місцевого самоврядування, зокрема міський голова очолював Київську міську раду і начальник очолював КМВА. Однак, українське законодавство закріплює право обраного міського голови у місті Києві очолювати автоматично і місцеву адміністрацію, тож повноваження керівників КМР та КМВА зазнали дублювання та призвели до системи проблем у частині функціонування органів місцевого самоврядування у місті Києві як столиці України. Зокрема постало питання, хто з вищезазначених керівників призначатиме керівників структурних підрозділів колишньої КМДА, міський голова, який фактично став лише мером чи начальник КМВА.

Статтею 17 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» надано додаткові повноваження київському міському голові, зокрема вносити до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у 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; а також давати згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування.

Крім того, відповідно до частини четвертої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад.

**Висновки.** Таким чином, питання належного функціонування органів місцевого самоврядування у місті Києві зазнало проблеми, яку можна вирішити виключно на законодавчому рівні.

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.

#### **Література:**

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2023)
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2023)
3. Про столицю України - місто-герой Київ. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення: 20.06.2023)
4. Указ Президента України від 24.01.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 20.06.2023)
5. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. Київ: Атіка, 2002. 192 с.
6. Кравченко В. В. Муниципальное право Украины: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 672 с.

**References:**

1. Constitution of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (date of application: 06/20/2023)
2. About local self-government in Ukraine. Law of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (date of application: 06/20/2023)
3. About the capital of Ukraine - the Hero City Kyiv. Law of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (date of application: 06/20/2023)
4. Decree of the President of Ukraine of January 24, 2022 No. 64/2022 "On the introduction of martial law in Ukraine." URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (date of application: 06/20/2023)
5. Kravchenko V. V. Constitutional law of Ukraine in definitions and schemes: study guide. Kyiv: Atika, 2002. 192 p.
6. Kravchenko V. V. Municipal law of Ukraine: study guide. Kyiv: Atika, 2003. 672 p.

**Стаття надійшла до друку 29.06.2023 року**