УДК 353.2

О. Я. Немирівська,
старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Академія муніципального управління, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В МІСТАХ КИЄВІ ТА СЕВАСТОПОЛІ

O. Nemyrivska,
Senior Lecturer, Department of Public Administration and Local Government, Academy of Municipal Administration, Kyiv

FEATURES INSTITUTIONALIZATION OF LOCAL ADMINISTRATIONS IN THE CITIES OF KIEV AND SEVASTOPOL

У статті розглянута інституціоналізація місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. Виявлено особливі та спільні з іншими державними адміністраціями риси їх становлення впродовж всього періоду їх існування.

In the article becoming of local state administrations is considered in cities with the special status. Found out the special and general with other state administrations lines of their becoming during all period of their existence.

Ключові слова: місто зі спеціальним статусом, місцева державна адміністрація, голова державної адміністрації, інституціоналізація, організація державного управління, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Key words: city with special status, local state administration, head of Administration, institutionalization, organization of public administration, President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Актуальність теми обумовлена сучасним етапом становлення та трансформації місцевих органів виконавчої влади в Україні. Упродовж всього періоду існування незалежної України питання організації та функціонування місцевих органів державної виконавчої влади викликали постійний інтерес дослідників. Проте ситуація із особливостями публічної влади в містах зі спеціальним статусом вирішена не була. Призупинення трансформаційних процесів наприкінці 90-х років у Севастополі залишили модель влади міста незмінною і до наших днів. Хоча спроби на законодавчому полі неодноразово робились. Модель столичної публічної влади, натомість, за минулі роки мала численні варіації. Нову хвилю уваги науковців і практиків до питання удосконалення системи влади в столиці України привернули події останніх років. Невизначеність ситуації навколо міст зі спеціальним статусом спонукає звернутись до розгляду особливостей становлення місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Серед вітчизняних науковців, які розглядають окремі проблеми становлення та деякі особливості функціонування державних адміністрацій варто відзначити роботи В. Кампа, А. Ткачука, Ю. Мельника, у тому числі в містах зі спеціальним статусом — В. Пархоменка, М. Куйбіди, М. Росенко, Р. Молибоги, М. Хонди тощо. Проте існує необхідність поглиблення наукових розвідок, присвячених комплексному дослідженню питань інституціоналізації місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У статті ставилися такі завдання:

— розглянути становлення місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі;

— виявити загальні та специфічні особливості інституціоналізації місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Становлення місцевих органів державної виконавчої влади в Україні протягом всієї своєї історії були тісно пов'язані з органами місцевого самоврядування. Державні адміністрації в містах зі спеціальним статусом беруть свій початок з 1992 року з прийняттям Закону України "Про Представника Президента України", яким на базі виконавчих органів Рад народних депутатів в областях, районах, містах Києві та Севастополі, а також в районах міст Києва та Севастополя запроваджувались

місцеві державні адміністрації. Початковий етап становлення — перша половина 90-х років — мали свої характерні особливості. Розглянемо їх.

До особливостей початкового етапу становлення низових органів держави загальної компетенції слід віднести недосконале законодавче регулювання їх діяльності. Основними нормативними документами цього періоду були Закон України "Про Представника Президента України" та Указ Президента України "Про Положення про місцеву державну адміністрацію". Прикладом недосконалого нормативного регулювання, зокрема, можна навести відсутність у перших редакціях цих документів такого адміністративного рівня, як районні державні адміністрації в місті Севастополі.

Позитивними перевагами початку 90-х років фахівці відзначають наявність у законодавстві про місцеве самоврядування окремих організаційних засад системи влади столиці. Згідно законодавства 1992—1994 років державним адміністраціям делегувались повноваження щодо виконання рішень, прийнятих відповідними Радами народних депутатів [2, с. 54].

До інших особливостей цього періоду можна віднести поступову зміну статусу, повноважень та підпорядкування місцевих державних адміністрацій. Закон України "Про Представника Президента України" від 5 березня 1992 року визначав Представника Президента України найвищою посадовою особою державної виконавчої влади — главою місцевої державної адміністрації відповідно в областях, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва (ст. 1), які призначаються, звільняються, а також підпорядковуються лише Президенту України (ст. 2). Таким чином, із самого початку за Президентом України були закріплені значні повноваження щодо формування та контролю в місцевій державній адміністрації. Це простежується, зокрема, в таких повноваженнях як право Президента України призначати та звільняти Представників Президента України, призначати перших заступників глав адміністрацій міст Києва та Севастополя за поданням Представника Президента України тощо [6].

Проте уже з самого початку почали вноситись зміни та доповнення, тобто відбувався пошук моделі, за якою ефективніше мало б здійснюватись формування, організація роботи, контроль за діяльністю державних адміністрацій. Зокрема, щодо призначення Представника Президента України, то Указ Президента України № 252 не роз'яснював процедуру призначення голови місцевої державної адміністрації, а лише визначав строк повноважень адміністрації у відповідності до строку повноважень Президента України [5]. Ця норма в зазначеному вигляді збереглась і до нашого часу. У подальшому відповідно до доповнень згідно з Указом Президента України № 168/93 від 12.05.1993 процедура призначення та звільнення Представника Президента України виглядала вже по-іншому. Зокрема, в пункті 6 зазначалось, що "Представники Президента України в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах Києві та Севастополі призначаються Президентом України за пропозицією Прем'єр-міністра України з погодженням кандидатур із відповідними Радами народних депутатів. Звільнення з посади Представників Президента України провадиться Президентом України за пропозицією Прем'єр-міністра України" [4]. Отже, хоч найважливіша роль у призначення голови місцевої державної адміністрації відводилась Президенту України, поряд з цим у процедуру формування і контролю за діяльністю вводиться Прем'єр-міністр України, що однозначно можна вважати позитивним моментом, оскільки відбувається посилення контролю за діяльністю місцевого органу виконавчої влади, а також відбувається його своєрідна "соціалізація" в системі органів виконавчої влади. Нагадаємо, що з самого початку лише Президент України мав право призначати, звільняти голів державної адміністрації і останні підпорядкувались тільки Президенту України.

Щодо норми про погодження кандидатур на призначення голів місцевих державних адміністрацій з Радами народних депутатів, то вона існувала лише на початковому етапі, сьогодні вона втратила свою дію. Щоправда, час від часу висуваються пропозиції її повернення, як це було, зокрема, під час започаткування в Україні територіально-адміністративної реформи.

У питанні щодо підпорядкування державних адміністрацій, то і тут відбулися також певні зміни. Місцева державна адміністрація, за Указом Президента України № 252 пункт 2, "...є системою органів виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до її складу за принципом подвійного підпорядкування" [5]. У Додатку визначалось також, що "місцева державна адміністрація підпорядковується Представнику Президента України. З питань, що належать до компетенції Уряду, місцева державна адміністрація підвідомча Кабінету Міністрів України" [5]. Пізніше в Додатку до Указу Президента України від 24 липня 1992 року № 394/92 вже з'являється доповнення, що "місцева державна адміністрація підпорядковується Президентові України, а також Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до його компетенції" [3]. Тобто з'являється норма, яка прямо й чітко підпорядковує місцеві державні адміністрації не просто Представникові Президента України, як це зазначалося в Указі Президента України № 252, а й Президентові Україні як главі виконавчої гілки влади. В Указі Президента України № 252 ми не бачимо прямої норми, яка б засвідчувала таке підпорядкування, а лише можемо здогадуватись про це, виходячи із твердження про те, що "місцева державна адміністрація ... є система органів державної виконавчої влади..." [5], а Президент України є її главою, згідно Конституції, яка діяла на початку 90-х років.

У містах Києві та Севастополі за Президентом України закріплювалось навіть право встановлення загальної чисельності та фондів оплати праці працівників місцевої державної адміністрації, яке здійснюється за поданням Представників Президента України в містах Києві та Севастополі [3].

Ще до однієї з особливостей законодавства про місцеві державні адміністрації початку 90-х років слід віднести питання, пов'язані зі скасуванням розпоряджень голів державних адміністрацій. Саме у Президента України можна було оскаржити незаконне скасування розпорядження голови державної адміністрації головою адміністрації вищого рівня. Тепер оскарження розпоряджень відбувається в судовому порядку.

Суттєві зміни в організації влади на місцевому рівні відбулись у 1994 році. Фактично відбулось повернення до "радянської" системи рад, тобто на рік державні адміністрації в Україні перестали існувати. Не було виключень у даному питанні для міст Києва і Севастополя. Конституційний Договір у 1995 році повернув в юридичне поле інститут місцевих державних адміністрацій, у тому числі у містах Києві та Севастополі. Проте вони не мали вигляд зразка 1992 року. Компроміс щодо місцевих органів влади за Конституційним Договором мав наступний вигляд: на виконавчий комітет ради паралельно покладались повноваження місцевого органу виконавчої влади, голова ради Президентом України призначався на посаду керівника місцевого органу виконавчої влади. Проте Президент України, будучи обмеженим у питанні вибору кандидатів на посаду голів державних адміністрацій, мав право в будь-який момент звільнити голову державної адміністрації [1].

Із прийняттям Конституції України в 1996 році модель місцевих органів влади зазнала подальших змін. Конституція України чітко розмежувала органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. У певному сенсі — це був новий етап інституціоналізації державних адміністрацій в Україні. Так, Основний Закон ст. 118, ст. 119 визначив та закріпив статус місцевих державних адміністрацій, ст.133 визначив міста зі спеціальним статусом, а також передбачив для них врегулювання особливостей окремими законами. Останні норми, як вбачається, суттєво вплинули на подальшу інституціоналізацію місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі.

Іншою особливістю даного етапу становлення державних адміністрацій стало введення в дію вимог, які забороняють суміщати посади голови ради та голови місцевої державної адміністрації. Проте до виборів, які відбулися в квітні 1998 року, ситуація із суміщенням цих посад була досить розповсюдженою в Україні. Зокрема, одна особа очолювала Севастопольську міську раду та Севастопольську міську державну адміністрацію. У переважній більшості районів міста Києва також спостерігалась подібна ситуація. Щоправда на загальноміському рівні в місті Києві суміщення посад не було. Так, Київську міську державну адміністрацію очолював О.Омельченко, головою Київської міської ради був Л.Косаківський. Хоча розмежування посад насправді призвело до фактичного протистояння між найвищими посадовцями столиці. Ситуація погіршилася влітку 1997 році, коли після невдалих спроб усунути Л. Косаківського з посади, він тривалий період часу не міг здійснювати свої владні повноваження. Всі адміністративні функції були зосереджені в руках голови Київської міської державної адміністрації.

Ситуація з виборами 1998 року стала для міст Києва та Севастополя вкрай напруженою. Напередодні виборів було прийнято рішення про скасування виборів міського голови Києва [2, с. 60]. Оцінка ситуації, що склалася, не була однозначною. Чимало дослідників звертають увагу на політичну складову навколо виборів міського голови. "Глибокий жаль" щодо скасування напередодні голосування прямих виборів у містах Києві та Севастополі був висловлений європейськими урядовими структурами в травні 1998 року в Страсбурзі, де проходила сесія Конгресу місцевих та регіональних влад Європи. Зазначалось, що подібні дії позбавляють громадян міст права здійснення їх справжніх демократичних прав та відповідальності, і було рекомендовано якнайшвидше вирішити цю ситуацію [2, с. 61].

Після виборів 1998 року особливістю інституціоналізації органів публічної влади столиці стало поєднання посади голови Київської міської державної адміністрації з посадою голови Київської міської ради, оскільки її керівником восени 1998 року став О.Омельченко [2, с. 55].

Натомість, після виборів березня 1998 року в Севастополі ці посади обіймали різні особи, а важливою відмінністю в становленні органів публічної влади міста став пошук компромісу та взаємопорозуміння між посадовими особами, що очолювали самоврядний та державний орган виконавчої влади міста. Ще однією особливістю щодо міста Севастополя стала відсутність спеціального закону, який би врегульовував питання побудови та функціонування органів публічної влади міста. Ані численні законопроекти, що пропонувались за минулий час, ані настійливі рекомендації європейських партнерів України щодо врегулювання даного питання не призвели до сьогодні до вирішення ситуації з законодавчим врегулюванням особливостей влади в місті Севастополі.

Прийняття в січні 1999 року закону України "Про столицю України — місто-герой Київ" започаткувало новий етап інституціоналізації міської державної влади. Так, його особливостями можна визначити наступні моменти:

— у Прикінцевих положеннях закону закріплювалась норма щодо створення виконавчих органів Київської міської та районних у місті рад на базі Київської міської та районних у місті державних адміністрацій, а голова ради призначався Президентом України головою відповідної державної адміністрації;

— у результаті виборів у травні 1999 року Київським міським головою (посада була запроваджена законом про столицю) територіальна громада Києва обрала голову Київської міської державної адміністрації О. Омельченко;

— Київською міською радою впродовж тривалого часу не приймалось рішення про затвердження структури свого виконавчого органу; прийняті Радою рішення про те, що на Київську міську державну адміністрацію покладаються повноваження виконавчого органу Київської міської ради приймались на визначений термін та передбачали постійне повернення до цього питання.

Вирішення питання навколо подвійного статусу Київської міської державної адміністрації стало можливим у 2002 році разом з рішенням Київської міської ради "Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури та загальної чисельності", за яким КМДА визначалась виконавчим органом Київської міської ради та паралельно виконуючою функції органу місцевої державної виконавчої влади. Це і визначалось особливістю влади в місті Києві. Рішення також зобов'язало затвердити структуру виконкому Київради згідно Додатку [8]. Додаток відповідав структурі, що був затверджений Постановою

Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000. — "Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій" [7].

Остаточно крапку в цьому питанні в 2003 році поставило рішення Конституційного Суду, за яким визнавалось, що Київська міська державна адміністрація, будучи виконкомом Київської міської ради, паралельно виконує повноваження місцевого органу виконавчої влади [9].

У 2010 році Верховною Радою України були внесені зміни до закону про столицю, за яким були розділені посади Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації. Окрім цього, змінився статус районних державних адміністрацій у місті Києві, оскільки вони стали лише органами державної виконавчої влади в районах міста Києва. Статус Київської міської державної адміністрації не змінився. Проте своїм розпорядженням вона доручила районним адміністраціям в місті Києві реалізовувати окремі повноваження Київської міської державної адміністрації як виконавчого органу Київської міської ради, що надані з питань місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ ТА ПОДАЛЬШІ НАУКОВІ РОЗВІДКИ

Інституціоналізація міських державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом в Україні, з одного боку, пройшла ті ж етапи та зазнала такі ж трансформаційні зміни, що й інші державні адміністрації. З іншого боку, становлення Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій мали і свої суттєві особливості.

Запровадження державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі відбулося на базі виконавчих комітетів Київської та Севастопольської міських рад. Спільною особливістю системи органів публічної влади в них можна вважати необхідність тісної взаємодії між керівниками органів державної та самоврядної влади цих міст. Також у силу відсутності впродовж тривалого періоду вичерпного законодавчого врегулювання питань організації та функціонування місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом ці питання подекуди вирішувались, виходячи з питань політичної доцільності, особистої відданості керівників міста Президенту України або іншим найвищим політичним фігурам.

За час існування міських державних адміністрацій зазнали змін процедури їх утворення, контролю, підпорядкування. Різними були також форми взаємодії між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування міст, їх керівниками.

Прийняття Конституції започаткувало новий етап в еволюції державних адміністрацій в Україні. Основний Закон закріпив спеціальний статус міст Києва та Севастополя, що передбачає прийняття окремих законів, які мають визначати та врегульовувати особливості побудови та функціонування влади в містах зі спеціальним статусом. І якщо щодо Києва такий закон був прийнятий, то в Севастополі за всі роки незалежності так і не було прийнято закону, який би визначив особливості організації публічної влади міста.

Ситуація з Києвом показала, що інституціоналізація місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом не закінчена і нові реалії вимагають перегляду існуючої системи.

Проте обмежуватись рамками одного дослідження в питанні інституціоналізації міських державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом неможливо. Тому в подальшому необхідні окремі доробки, спрямовані на дослідження проблем, пов'язаних зі становлення органів державної виконавчої влади на місцях, з'ясування питань правового забезпечення функціонування цих органів влади.

Література:

1. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8.06.1995 № 1к/95-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1%EA%2F95-%E2%F0

2. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. — К.: Інститут демократії імені Пилипа Орлика, 1999. — 352 с.

3. Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 24.07.1992 № 394/92 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394%2F92

4. Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 12.05.1993 № 168/93 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=168%2F93

5. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14.04.1992 № 252 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=-252%2F92

6. Про Представника Президента України: Закон України від 5.03.1992 № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. — № 23. — Ст. 33.

7. Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2000 № 733 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://uazakon.com/document/spart44/inx44709.htm

8. Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури і загальної чисельності: Рішення Київської міської ради від 20.06.2002 № 21-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uazakon.com/document/spart11/inx11196.htm

9. Рішення Конституційного Суду від 25.12.2003 № 21-рп/2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v021p710-03

Стаття надійшла до редакції 08.02.2013 р.