

УДК 352.07

**Немирівська О.Я.,**

старший викладач кафедри державного  
управління та місцевого самоврядування  
Академії муніципального управління

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В МІСТАХ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ**

*Анотація. Стаття присвячена окремим питанням правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади в містах зі спеціальним статусом з метою виявлення проблем, що є специфічними для Києва та Севастополя.*

*Анотация. Статья посвящена отдельным вопросам правового регулирования деятельности местных органов исполнительной власти в городах со специальным статусом с целью выявления проблем, которые являются специфическими для Киева и Севастополя.*

*Annotation. The article is sanctified to the separate questions of the legal adjusting of activity of local executive bodies in cities with the special status with the aim of exposure of problems that are specific for Kyiv and Sevastopol.*

*Постановка проблеми.* Одним з актуальних завдань сучасного етапу державотворення в Україні залишається пошук оптимальної моделі публічної влади в містах зі спеціальним статусом. Дане завдання пов'язане з особливостями інституціоналізації органів публічної влади в цих містах. На сьогодні особливістю функціонування адміністративних органів, зокрема, в Севастополі є відсутність спеціального закону, який мав би врегулювати специфіку здійснення державної та самоврядної влади в місті, що передбачено Конституцією України. Проте проблемним питанням, імплементація якого має складний характер, стало визначення безпосередньо статусу міста. Саме на цій основі мали здійснюватись подальші реформи в місті. Тому в рамках даної статті вважаємо за необхідне розглянути деякі особливості правового регулювання діяльності місцевої державної адміністрації в місті Севастополі на початку 90-х років.

Оскільки становлення державної влади в столиці України також має свої численні особливості, то в рамках даної розвідки буде досліджена специфіка правового закріплення сучасної моделі публічної влади в місті Києві.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Серед вітчизняних науковців, роботи яких присвячені дослідженню правового регулювання діяльності системи місцевих органів виконавчої влади є роботи Ю.Мельника, В.Авер'янова, Н.Нижник, розгляду питань становлення, функціонування, конституційно-правового статусу органів публічної влади в містах зі спеціальним статусом – М.Куйбіди, О.Невелєва, М.Хонди,

М.Росенко, Р.Молибоги, окремим аспектам спеціального статусу Севастополя – Я.Павлович, аналізу основних засад реформування столичної моделі влади – Ж.Марку тощо. Проте дослідженню особливостей правового регулювання управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом приділено, на нашу думку, ще недостатньо уваги.

*Мета статті* – розглянути окремі аспекти правового регулювання управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальними статусом в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* В питанні правового регулювання управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом існують свої особливості.

Загалом практика надання спеціального, особливого статусу містам має свої корені з дорадянських та радянських часів. Міста Київ та Севастополь впродовж всієї історії свого існування мали особливий, не схожий на інші міста статус, оскільки відігравали особливу роль в територіально-адміністративній та політичній структурі.

Щодо міста Севастополя, то його заснування з самого початку було обумовлено особливою роллю, що покладалась на це місто. Будучи форпостом Російської держави, а згодом і Радянського Союзу на Чорному морі, свій особливий статус місто отримало і в складі суверенної України. Так, за часів Російської імперії в місті існувала особлива система управління, в рамках якої, по суті, окремо вирішувались питання військового та цивільного характеру. Та й загалом підпорядкування міста мало окремих, не схожий на інші міста характер [6, с.65-66].

За радянських часів до фактів визначального впливу щодо розвитку міста можна віднести закріплення за ним статусу міста республіканського підпорядкування. Більш того, Севастополь дістав його в 1948 році останнім з тих п'яти міст, які отримали його індивідуально. Іншими були – Москва (1931), Ленінград (1931), Ташкент (1943) та Мінськ (1946). В подальшому індивідуального присвоєння статусу міст республіканського підпорядкування не відбувалось. А з 1 березня 1954 року всі столиці радянських республік були віднесені до міст республіканського підпорядкування [8, с.32-33].

Варто зазначити, що недосконале законодавче унормування та відображення питання статусу міст, зокрема і в Основному законі за часів СРСР в подальшому створило чимало проблем. Це стосується і безпосередньо міста Севастополя. При відсутності в радянському законодавстві поняття міста союзного підпорядкування, а лише республіканського (на рівні радянської республіки), така ситуація щодо Севастополя призвела до сьогоденного подвійного розуміння статусу міста з боку українських та російських дослідників [8, с.32]. Причини

цього лежать, на наш погляд, в суто юридичній площині. Оскільки статус міста республіканського підпорядкування не був чітко визначений в той час, отже і віднесення Севастополя до категорії міст республіканського підпорядкування не було зафіксоване в Конституції РФСР [8, с. 32,35]. Подальше включення Севастополя до складу Української РСР як міста республіканського підпорядкування російськими дослідниками сприймається як помилка [8, с.33]. Ними, зокрема, наводяться й інші тези не на користь права України розповсюджувати свою юрисдикцію на це місто. Нами були зазначені деякі з них.

Саме вищеназвані проблеми призвели до чималого протистояння та непорозумінь, що склалися між Україною та Росією після розпаду СРСР.

Важливим кроком у питанні визнання особливої ролі та статусу Севастополя, а також в організації влади в місті став Указ Президента України від 11 березня 1992 року «Про органи державної виконавчої влади міста Севастополя». Він визначав, що всі міські органи державної виконавчої влади міста Севастополя безпосередньо підпорядковуються центральним органам державної виконавчої влади України. Також встановлювалось, що компетенція міських органів державної виконавчої влади міста Севастополя визначається відповідно до їх статусу державних органів міста республіканського підпорядкування. Таким чином, органи виконавчої влади міста були підпорядковані безпосередньо центральному рівню органів виконавчої влади [1].

Вважаємо, що даний Указ Президента України є прямим продовженням Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року, згідно якого в містах Києві та Севастополі були запроваджені місцеві державні адміністрації, що стали складовою виконавчої гілки влади, представляючи інтереси держави на місцевому рівні, здійснюючи державне управління відповідними адміністративно-територіальними одиницями [2]. Отже, обидва нормативно-правові акти стали першими визначними, навіть вирішальними документами в питанні, що досліджується. Для Севастополя вони стали особливо актуальними з точки зору неоднозначної ситуації та різної трактовки його статусу, яка відстоювалась українською та російською сторонами, зокрема на початку 90-х років.

Таким чином, українською владою був зроблений важливий та рішучий крок щодо закріплення за Севастополем статусу міста в складі української держави. Більш того, не заперечувалась, а навпаки підкреслювалась особливість даного міста і в складі нової незалежної держави: за містом залишався його статус – місто республіканського підпорядкування, що закріплювалось в Конституції, зі змінами та доповненнями, яка діяла на початку 90-х років.

Щоправда в подальшому це не убезпечило місто та його владні органи від спокуси щодо прийняття, по суті, антиукраїнських рішень. Зокрема, 23 серпня 1994 року Севастопольська міська Рада народних депутатів приймає рішення «Про статус міста Севастополя», яким визнала російський правовий статус міста Севастополя і підтвердила свою позицію щодо Севастополя як головної бази Чорноморського флоту Російської Федерації [5]. Постановою Верховної Ради України від 15 вересня 1994 року це рішення скасовувалось як таке, що «спрямоване на порушення державно-територіального устрою, що прямо суперечить Конституції України...» [3].

Але загострення питання щодо статусу міста виникали і пізніше. Певною мірою логічного закінчення вони набули разом з підписанням «Договору про дружбу, співробітництво та партнерство між Російською Федерацією та Україною», оскільки в ньому був закріплений український статус міста [8. с.40].

Отже, ситуація навколо міста Севастополя мала складний характер, оскільки, окрім суто адміністративних питань, велику роль тут відігравали політичні моменти. Значна роль політичної складової щодо здійснення управління в місті підтверджується прикладом, коли в тому числі і посаду голови Севастопольської міської державної адміністрації (тобто представництво держави на місцях) очолює людина, за чиїм безпосереднім сприянням приймалось вищезгадане рішення Севастопольської міської Ради «Про статус міста Севастополя», оскільки він й очолював Раду на той час.

Розділення посад голови Севастопольської міської ради та голови Севастопольської міської державної адміністрації суттєвих змін в здійсненні управління в місті не привнесло. Скоріше ця подія розпочала новий етап, в ході якого два центри публічної влади міста мали постійно знаходити порозуміння.

Одним з прикладів такого консенсусу можна назвати «Угоду про взаємодію між Севастопольською міською радою та Севастопольською міською державною адміністрацією» [7], яка в умовах відсутності закону, який би визначав та врегульовував особливості здійснення публічної влади в місті визначає основні засади здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Столиця України отримала закон щодо особливостей організації роботи адміністративних органів та посадових осіб, загалом, здійснення влади в місті у 1999 році. Його прийняття не відбувалось протягом багатьох років, хоча сама думка про необхідність такого документу виникла ще на самому початку 90-х років, коли Київська міська Рада народних депутатів приймає рішення «Про статус Києва як столиці України», в якому закликає Верховну Раду України прискорити прийняття

спеціального закону про столицю [4]. Саме тому прийняття закону було насправді довгоочікуваним. Проте закріплена законом норма щодо права створення виконавчого органу ради на базі органу виконавчої влади започаткувала новий етап побудови в місті дієвої моделі публічної влади. Саме цей час, на наш погляд, став одним з найбільш показовим періодом в становленні сучасної моделі влади міста, яка, згодом, без змін проіснувала до 2010 року.

Отож, Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» та низка подальших рішень закріпили за Київською міською державною адміністрацією її сучасний подвійний статус – органу місцевого самоврядування та органу державної виконавчої влади в місті Києві. Проте прийняття цих рішень відбувалось протягом кількох років, що свідчить про потребу тривалого процесу домовленостей між міською радою та міським головою – головою Київської міської державної адміністрації щодо питання статусу та повноважень даного владного органу.

Так, 11 березня 1999 року Київська міська рада приймає рішення «Про виконавчий орган Київської міської ради», за яким на базі державної адміністрації створювався виконком ради. Це відбувалось шляхом розмежування повноважень між посадовими особами, управліннями, відділами і іншими структурними підрозділами, де мали бути визначені повноваження міської ради, її виконкому та повноваження, які б мали бути делеговані державній адміністрації.

17 червня 1999 року було прийнято рішення Київської міської ради «Про загальну структуру представницьких та виконавчих органів влади в місті Києві», за яким пропонувалось розглядати загальну структуру представницьких та виконавчих органів влади в місті Києві як виконавчі органи, включно з Головними управліннями, відділами і Київською міською державною адміністрацією.

Ще одним важливим етапним документом було рішення Київської міської ради від 8 липня 1999 року «Про структуру місцевого самоврядування та виконавчих органів у місті Києві». Результатом стало затвердження загальної структури представницьких і виконавчих органів у місті Києві. Міський голова отримав доручення до 31 серпня 1999 року здійснити формування виконавчих органів у місті Києві. Таким чином, дане рішення визначало єдиний виконавчий орган Київської міської ради – Київську міську державну адміністрацію. Проте всі ці заходи планувалось здійснити на один рік.

В розвиток становлення столичної державної адміністрації рішенням Київради від 23 березня 2000 року було продовжено дію попереднього, який і продовжив виконання функцій виконавчого органу Київради за Київською міською державною адміністрацією. Крім цього, розпорядженням КМДА від 24 грудня 1999 року на відділи апарату

Київської міської державної адміністрації покладалось завдання виконання функцій матеріально-технічного, організаційного та правового забезпечення діяльності Київради. За черговим розпорядженням КМДА від 10 січня 2000 року «Про забезпечення діяльності виконавчих органів міста» підрозділи КМДА мають продовжувати здійснення покладених на них повноважень (тобто повноважень виконкому Київради) до формування Київською міською радою власного виконкому. Останнє мало бути зроблене до 1 березня 2000 року.

Фактично з цього моменту вже не робляться спроби Київради створювати власний окремий виконавчий орган. Можна стверджувати, що перемогла модель, коли за Київською міською державною адміністрацією закріплюються подвійні функції. На підтвердження цього рішенням Київради від 20 червня 2002 року «Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури та загальної чисельності» визначалось, що КМДА є виконавчим органом Київської міської ради та паралельно виконує функції органу державної виконавчої влади, що і є особливістю здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві. Також цим рішенням зобов'язали затвердити структуру виконавчого комітету Київської міської ради згідно додатку, який, в свою чергу, впливає з Постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 року «Примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації».

Задля остаточного з'ясування статусу Київської міської державної адміністрації рішенням Конституційного Суду від 25 грудня 2003 № 21-рп було зазначено, що Київська міська державна адміністрація виконує повноваження місцевого органу виконавчої влади, будучи, в першу чергу, виконавчим органом Київської міської ради, що й знайшло своє відображення в назві цього органу публічної влади [9. с.168-172].

Як було зазначено вище, ця модель влади проіснувала в столиці до 2010 року, коли в результаті ініційованих Верховною Радою України змін в Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ», в місті з'являється окрема посада голови Київської міської державної адміністрації. Разом з цим, статус Київської міської державної адміністрації не змінився. Окрім цього, іншою новацією стала, по суті, відміна формування представницьких органів місцевого самоврядування в районах столиці та посилення вертикалі органів виконавчої влади, оскільки в районах залишились лише районні у місті Києві державні адміністрації.

Проте відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень голів обох владних органів, окрім кількох розпоряджень Київської міської державної адміністрації, створюють враження, з одного боку, тимчасовості

такого заходу, а з іншого – спрямованість на можливо більш глобальні реформи, зокрема в столиці України.

*Висновки та подальші наукові розвідки.*

Питання про спеціальний статус міст Києва та Севастополя та як результат – необхідність визначення та обґрунтування особливої моделі влади в них набули великої актуальності після отримання Україною незалежності. Свій особливий статус ці міста мали ще за радянських часів, тому на початку 90-х років, а пізніше в Конституції України 1996 року відбулося його підтвердження – міста Київ та Севастополь визначались містами зі спеціальним статусом. Тому, зрозуміло, що нагальним питанням стало визначення та унормування особливостей моделей публічної влади в містах Києві та Севастополі. Однією з основних проблем на шляху вирішення цього питання, на наш погляд, став спадок радянської системи у вигляді невирішеності питання навколо статусу Севастополя, що переросло з часом в значну проблему. З цієї точки зору найбільш яскравим прикладом стало прийняття рішення міською радою Севастополя щодо закріплення за містом російського статусу. І хоча завдяки підписанню в 1997 році «Угоди про дружбу, співробітництво та партнерство між Російською Федерацією та Україною» було визначено український статус міста, проте жоден з подальших численних законопроектів щодо статусу міста Севастополя за всі роки незалежності так і не був прийнятий. Тобто й досі не вирішена ситуація щодо повноважень, що закріплюються за державним органом та органами місцевого самоврядування. Це питання не може вирішуватись без урахування складної ситуації навколо кількості та статусу тих населених пунктів, що входять до складу міста, а також питання, пов'язаного з посадою міського голови Севастополя.

Столиця має свої невирішені питання, що пов'язані з сьогоdnішніми неунормованими повноваженнями керівників міста, нечіткістю перспектив щодо подальшого реформування столичної моделі публічної влади та ситуацією з районами міста Києва, яких позбавили можливості мати представницькі органи місцевого самоврядування.

Спільною рисою, що є характерною для обох міст протягом багатьох років, на наш погляд, є значна присутність політичної складової при розв'язанні наявних в містах невирішених питань. Це є зрозумілим, зважаючи на специфічний статус міст, проте не може бути виправданням відсутності спільного вектору розвитку, реформування моделей публічної влади в містах Києві та Севастополі.

Рамками даного дослідження питання правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом обмежувати неможливо. Тому подальші наукові розвідки можуть бути присвячені аналізу особливостей, а також іншим особливим,

специфічним моментам інституціоналізації місцевих органів виконавчої влади в містах Києві та Севастополі.

*Використання джерела інформації.*

1. Про органи державної виконавчої влади міста Севастополя: Указ Президента України від 11.03.1992 № 153. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/153/92> - Назва з екрану.
2. Про Представника Президента України : Закон України від 5.03.1992 № 2167-XII / Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К.: 1992. - № 23, ст. 33.
3. Про рішення Севастопольської міської Ради народних депутатів «Про статус міста Севастополя від 23 серпня 1994 року» від 15.09.1994: Постанова Верховної Ради України / Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К.: 1994. - № 39, ст. 358.
4. Про статус Києва як столиці України: Рішення VII позачергової сесії Київської міської Ради народних депутатів від 17.03.1992 / Хрещатик №3. – Офіц. вид. – К.: 1992.– 1 с.
5. Про статус міста Севастополя: Рішення Севастопольської міської Ради народних депутатів від 23.08.1994 / Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К.: 1994. - № 39, ст. 358.
6. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь): дис...канд. наук з державного управління : 25.00.02 / Росенко Марія Іванівна. - Л., – 2007. – 191 с.
7. Угода про взаємодію Севастопольської міської Ради VI скликання і Севастопольської міської державної адміністрації від 19.05.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sev.gov.ua/ua/administr/document/:article61964/> - Назва з екрану.
8. Фёдоров А.Б. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя / А.Б. Фёдоров. - М., Изд.МГУ, 1999. - 56 с.
9. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України м. Києва: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Хонда Марина Петрівна. – К., - 2007. – 214 с.

*Рецензент: Іванова Т.В., д.держ.упр., професор.*