

УДК 352.07:005.6-048.78

Немирівська О.Я.,

старший викладач кафедри державного
управління та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В МІСТАХ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Анотація. Узагальнено науковий доробок щодо управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. Проаналізовано зарубіжний досвід управління в містах зі спеціальним статусом. Визначено форми та методи управління місцевими державними адміністраціями. Встановлено складові, що визначають особливості інституціоналізації органів державної влади в містах зі спеціальним статусом. Встановлено специфіку структурно-функціонального забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. Визначено основні проблеми сучасного стану функціонування державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

Ключові слова: міста зі спеціальним статусом, удосконалення управління, організаційно та правове забезпечення, місцеві державні адміністрації в містах зі спеціальним статусом.

Аннотация. Сделан обзор научного потенциала по управлению деятельностью местных государственных администраций в городах со специальным статусом. Проанализирован зарубежный опыт управления в городах со специальным статусом. Определены формы и методы управления местными государственными администрациями. Установлены составляющие, определяющие особенности институционализации органов государственной власти в городах со специальным статусом. Установлена специфика структурно-функционального обеспечения деятельности местных государственных администраций в городах со специальным статусом. Определены основные проблемы современного состояния

функционирования государственных администраций в городах со специальным статусом.

Ключевые слова: города со специальным статусом, совершенствования управления, организационного и правового обеспечения, местные государственные администрации в городах со специальным статусом.

Summary. Generalized scientific contributions on the management of local administrations in cities with special status. Foreign experience of management in cities with special status. Defined forms and methods of management of local administrations. The composition, which define the institutionalization of public authorities in cities with special status. Established specific structural and functional support of local administrations in cities with special status. The main problems of the current state of functioning of public administrations in cities with special status.

Keywords: cities with special status, improve management, organizational and legal support, local administrations in cities with special status.

Постановка проблеми. Незважаючи на досить глибоку розробку питань розвитку державного управління в Україні загалом та окремих його аспектів, не знайшли належної глибини та охоплення питання комплексного дослідження управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом та напрямки подальшого вдосконалення управління ними. Проте, загальний напрямок реформування, адаптації та оптимізації власних моделей управління в містах з особливим статусом, що запроваджували інші країни, є корисним та актуальним для України на сучасному етапі.

Метою даної статті є визначення шляхів удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

Аналіз наукового доробку. Теоретичні та методологічні аспекти питання відображені в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних учених. Зокрема, цим проблемам присвячені роботи М.Баймуратова, О.Батанова, В.Борденюка, В.Вакуленко, О.Васильєвої, Т.Іванової,

О.Крупчана, В.Кампо, В.Куйбіди, В.Мамонової, О.Невелєва, Х.Приходько, М.Росенко, С.Саханенка, О.Сушинського та інших [...].

Виклад основного матеріалу.

Визначено сутність місцевих державних адміністрацій в Україні, їх значення в системі органів державної виконавчої влади та їх ключову роль в здійсненні державної політики на місцевому рівні. Виявлено та охарактеризовано специфіку особливого статусу місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі. Встановлено, що він пов'язаний із особливістю додаткових повноважень, характерних для владних органів міст. Проаналізовано спільні та специфічних ознаки в управлінні діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом та обласними і районними державними адміністраціями, визначено форми та методи, завдяки яким удосконалюється управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

Проведено аналіз наукових праць, в яких розглядаються сутність, основні засади призначення, формування та функціонування місцевих державних адміністрацій в Україні. В них розглядаються правові засади діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні, особливості їх організаційно-функціональної побудови, аналізуються повноваження, які ними здійснюються. Аналіз наукових досліджень у питанні удосконалення управління діяльності міських державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом дозволяє зробити висновок, дана проблема, хоча і не втрачає своєї актуальності впродовж всіх років незалежності України, проте не має наразі критичної кількості досліджень. Виявлено, що як окремі моменти досліджуваного питання, так і проблема в цілому є актуальною для різних галузей наук, оскільки знаходиться на їх перетині. Це, зокрема, юридичні та політичні науки, державне управління.

Серед дисертаційних досліджень, які спеціально присвячені даній проблематиці слід відзначити роботи М.Хонди, М.Росенко, М.Куйбіди, Р.Молибоги. В роботах досліджуються питання здійснення управління в Києві та в Севастополі. Проте їх особливістю є зосередження на одному з цих міст. Зокрема М.Росенко розглядає специфіку організації влади міста Севастополя, особливості сучасної моделі міста та порівнює їх з столицею України.

Наголошено на недостатності комплексних досліджень, що розглядають особливості здійснення влади в містах зі спеціальним статусом, специфіку діяльності місцевих державних адміністрацій в Києві та Севастополі порівняно з іншими адміністративно-територіальними рівнями.

Розглянуто світовий досвід здійснення управління в містах, що мають особливий статус, виявлено спільні закономірності та особливості ролі місцевих органів державної влади в таких містах, аналізуються підходи, які застосовуються різними країнами для оптимального вирішення комплексу питань, які мають вирішуватись органами державної влади в місті зі спеціальним статусом.

Виявлено, що зарубіжний досвід здійснення управління в містах з особливим статусом має індивідуальні особливості, пов'язані із специфікою тих передумов, які вплинули на отримання містом свого особливого статусу. Проведене дослідження дає можливість зробити висновок, що практика надання містам окремого, спеціального статусу, який відрізняє їх від інших міст є розповсюдженою світовою практикою, яка є характерною для переважної більшості країн і має давню традицію, зокрема, в європейських країнах. Проте в кожному випадку маємо можливість виокремити специфічні та загальні для них особливості. До загальних відноситься законодавче визначення та закріплення

спеціального статусу та особливостей здійснення управління, які виникають у зв'язку із здійсненням містом додаткових функцій.

З'ясовано, що в конституціях або інших правових актах більшості європейських столиць визначається окремий статус міст як окремих адміністративних одиниць в територіально-адміністративному поділі країни. До деяких специфічних ознак можна віднести особливості у питанні фінансування (відшкодування) доходів, які з об'єктивних причин такими містами не дотримуються. Встановлено, що різні аспекти втручання центральної влади в діяльність органів управління є характерною рисою для деяких країн. Форми такого втручання різні: від права втручатись в міські фінанси та відмінити рішення муніципалітетів (США), до права ліквідувати загальноміський рівень управління в столиці на чолі з мером (Велика Британія).

Виявлено значні особливості в структурі моделей управління в містах, різній ролі керівних осіб та обсязі повноважень органів публічної влади міст. Визначено, що в законодавстві зарубіжних країн, як правило, чітко визначені повноваження органів та посадових осіб міста, в основі яких закладено суміщення функції держави та муніципалітетів.

Запропоновано використовувати зарубіжний досвід щодо удосконалення управління в містах з особливим (спеціальним) статусом через зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць міста, кластеризацію повноважень у діяльності міської та районних в місті державних адміністрацій, оскільки для Севастополя актуальним є питання визначення специфіки діяльності районних адміністрацій, що об'єднують міські території, а також території сільського типу. У питаннях реформування кількості адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу міста актуальним виявляється досвід Великобританії (м. Лондон), запозичення практики кластеризації можливе з досвіду Російської

Федерації (м. Москва).

Визначено, що сучасний стан досліджуваного питання є результатом попередніх етапів становлення моделей здійснення управління в містах зі спеціальним статусом. Виявлено особливості еволюції становлення державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі. Запропонована періодизація становлення та розвитку влади в містах зі спеціальним статусом розкриває динаміку, характер змін та удосконалення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

Доведено виключну роль Президента України у процедурі формування та контролі щодо місцевих державних адміністрацій, зокрема, в містах зі спеціальним статусом. Досліджено поступове збільшення впливу Прем'єр-Міністра України, Кабінету Міністрів України та інших центральних органів державної влади, особливо в 90-х роках на діяльність державних адміністрацій, в тому числі і в містах Києві та Севастополі.

Виявлено, що за час становлення державних адміністрацій в Україні суттєво змінились акценти в питанні управління ними. Так, державні адміністрації, запроваджені як представництва Президента України, тому переважна більшість повноважень щодо управління ними зосереджувалась в руках глави держави. З початкового етапу їх існування, Президенту належало переважне право щодо призначення, управління та контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади. Доведено поступовий перерозподіл повноважень в управлінні діяльністю місцевих державних адміністрацій від Президента України до Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України. Виявлено, що остаточне правове оформлення повноважень щодо управління діяльністю місцевих державних адміністрацій відбулось після прийняття Конституції України та закону України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, в 1998 році

примірний перелік структурних підрозділів державних адміністрацій був визначений постановою Кабінету Міністрів України, а не Указом Президента України, як було до цього часу.

Зазначено, що ключова роль Кабінету Міністрів України набула особливої ролі під час проведення в Україні адміністративної реформи, в результаті чого було упорядковано більшість питань, пов'язаних із організацією діяльності місцевих органів виконавчої влади: розроблено Типовий регламент місцевої державної адміністрації, типові положення для врегулювання діяльності структурних підрозділів державних адміністрацій, примірні переліки структурних підрозділів державних адміністрацій, посадових інструкцій тощо. Встановлено, що незважаючи на непросту ситуацію в Києві у питанні з визнанням Київською міською радою статусу свого виконавчого органу за Київською міською державною адміністрацією за основу структури виконавчого органу було взято структурні переліки, визначені постановою Кабінету Міністрів України.

Наголошено увагу на посиленні ролі та статусу голови державної адміністрації, що є характерним для сучасного етапу розвитку державних адміністрацій. Виявлено, що Конституція України закріпила за головою державної адміністрації значний статус, що полягає у праві формування складу та структури адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів України № 606 від 18 квітня 2012 року щодо структури державних адміністрацій вперше наділила голів державних адміністрацій правом самостійно визначати вид та статус структурних підрозділів, а також структуру та статус структурних підрозділів апарату державних адміністрацій. Встановлено, що відмінною ознакою сучасного періоду є уніфікацію у визначенні структури державних адміністрацій, оскільки вперше для міст зі спеціальним статусом не пропонується окремий перелік підрозділів. Зазначено, що в даній ситуації голова Київської міської державної

адміністрації має менше повноважень порівняно з іншими головами державних адміністрацій, оскільки структура, що пропонується головою для Київської міської державної адміністрації для початку має бути затверджена Київською міською радою.

Виявлено особливості та проблеми правового регулювання діяльності місцевих органів державної виконавчої влади в містах зі спеціальним статусом. Воно має наступні особливості: тривала відсутність конституційного та правового регулювання даного питання, суттєва роль політичної складової у питанні управління діяльністю адміністрацій в містах зі спеціальним статусом, що закладена в основу сучасної моделі здійснення влади в місті Києві та Севастополі, специфіка процесу інституціоналізації та імплементації дуалістичної ролі адміністрації в столичному місті, правова невизначеність сучасної ситуації у питанні щодо Севастополя, невирішеність питання сучасної ускладненої адміністративно-територіальної структури Севастополя.

Встановлено, що механізмом удосконалення діяльності Севастопольської міської та районних в місті державних адміністрацій є: запровадження адміністративно-територіальних одиниць міста (аналог внутрішньоміських муніципальних утворень в містах федерального значення в Російській Федерації) як місцевих адміністративних утворень, наділених правом створення власних органів місцевого самоврядування; кластеризація діяльності Севастопольської міської та районних в місті державних адміністрацій через визначення специфіки діяльності районних адміністрацій, що функціонують на міській території, а також тих, хто здійснює управління територіями, що включають села, селища, міста; визначення переліку послуг Центрів надання адміністративних послуг, враховуючи специфіку територій, на яких здійснюють управління районні в місті Севастополі державні адміністрації.

Досліджено політичний чинник в еволюції державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. Встановлено, що такі компромісні ситуації характерні як для Києва, так і для Севастополя в різні етапи становлення державних адміністрацій в цих містах. Виявлено залежність генези моделей управління в містах зі спеціальним статусом від політичних чинників як всередині держави, так і за її межами.

Проаналізовано організаційні структури державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом та зроблено висновок, що функціональна специфіка щодо здійснення специфічних повноважень є недостатньо вираженою, незважаючи на чітке визначення столичних функцій Києва в законодавстві. Встановлено, що характерною особливістю організаційної побудови Київської міської державної адміністрації з 2006 по 2010 роки стала невиправдане розширення структури та штату, численні порушення у процедурі призначення та наділення повноваженнями заступників голови державної адміністрації, що виявило функціональне обстеження, проведене Кабінетом Міністрів України в 2008 та 2010 роках.

Визначено, що сучасний стан управління діяльністю державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом є результатом розвитку форми взаємодії всіх місцевих органів влади між собою. Найбільш характерними прикладами, що виявляють специфіку здійснення влади в містах зі спеціальним статусом є : Угода про співробітництво, що укладається між Севастопольською міською радою та Севастопольською міською державною адміністрацією, де визначаються засади їх співпраці в умовах відсутності спеціального закону; узгодження та подальше затвердження Київською міською радою структури Київської міської державної адміністрації як свого виконавчого органу.

Встановлено, що на органи управління в містах зі спеціальним статусом покладається більш широке коло повноважень, що пов'язано із

додатковими функціями, які виконуються органами державної влади в містах (столичні функції Києва, необхідність забезпечувати та узгоджувати розміщення на території міста розташування військових баз), а також необхідністю здійснювати функції місцевого самоврядування – Київська міська державна адміністрація є виконавчим органом Київської міської ради, Севастопольська міська державна адміністрація виконує делеговані повноваження від Севастопольської міської ради. Визначено, що міста мають районний в місті поділ, а тому в них є районні в місті державні адміністрації. Проте функції голови міської державної адміністрації щодо призначення і контролю над діяльністю районних адміністрацій вбачається меншими з точки зору загальних функцій та повноважень, що покладаються на них.

Виявлено, що в містах зі спеціальним статусом всі владні органи, як загальноміського рівня, так і районного об'єднані необхідністю забезпечити узгоджене та цілісне управління міським господарством. Голова міської адміністрації не може усунути голову районної адміністрації, оскільки для місцевих органів виконавчої влади в містах зі спеціальним статусом не передбачено особливої процедури, ніж та, що передбачена законодавством про місцеві державні адміністрації.

Встановлено, що для удосконалення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі вбачається необхідним використати досвід Москви, в якій Мер міста наділений ширшими повноваженнями щодо управління префектурами та управами міста. В рамках цього механізму адміністративні органи міста (префектури та управи) визначаються територіальними органами Уряду міста.

Розглянуто органи управління міста в єдиному організаційному вимірі. Виділено основні риси такої моделі:

- голова міської державної адміністрації здійснює узгоджене

централізовано-децентралізоване управління через відповідний департамент адміністрації міста, що створює сприятливі умови у контролі та реальному впливі на всі органи влади в місті;

- підпорядкування всіх елементів в структурі управління містом голові міської адміністрації, що створює умови на практиці реалізувати модель владної піраміди, в якій через децентралізовану державну адміністрацію забезпечується узгоджене здійснення управління єдиним комплексом господарства міста;

- створення так званих комплексів (кластерів) міського господарства, які об'єднують спільні напрямки діяльності владної вертикалі, що створює можливість переглянути і чітко визначити повноваження всіх структурних підрозділів адміністрації як загальноміського рівня, так і районних в місті рівнів, уніфікувати їх діяльність, позбавитись дублювання повноважень. Об'єднання споріднених сфер повноважень в єдині комплекси убезпечить від втручання у непідконтрольну сферу заступників голови державної адміністрації, створить умови для визначення їх оптимальної кількості, в залежності від кількості та функціональної спрямованості комплексів. КМДА під час проведення функціональних обстежень в 2008 та 2010 роках було зроблено чимало зауважень, які стосувались питань не виправдано завищеної кількості заступників голови КМДА, часткового дублювання їх функціональних обов'язків та повноважень, незрозумілої схеми підпорядкування окремих структурних підрозділів заступникам голови тощо;

- в м. Севастополі додатковим механізмом удосконалення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій є створення внутрішньоміських муніципальних утворень, в рамках яких не тільки на загальноміському рівні, а й в окремих адміністративних одиницях міста створюються органи місцевого самоврядування. Оскільки два з чотирьох

районів Севастополя фактично представлені низкою різних по статусу та величині населених пунктів, і в частині з них, окрім загальноміських та районних органів місцевого самоврядування створюються також і власні органи місцевого самоврядування, визначення та об'єднання їх у внутрішньоміські муніципальні утворення дасть змогу уніфікувати їх діяльність та створити більш функціональну систему управління в місті.

Встановлено, що в комплексі такі заходи удосконалюють та оптимізують діяльність щодо подальшого запровадження та удосконалення діяльності Центрів з надання адміністративних послуг, перш за все в містах зі спеціальним статусом завдяки запровадженню принципу багатофункціональності та універсальності. Аналіз свідчить про успіх у запровадженні та діяльності таких форм діяльності не тільки в європейських країнах, де вони отримали назву «універсами послуг», а й у багатьох містах України.

Встановлено, що в містах зі спеціальним статусом, завдяки запропонованій організаційній реформі, створюються умови для удосконалення їх діяльності на основі принципу багатофункціональності та універсальності – тобто можливості отриманні будь-якої (в перспективі) адміністративної або муніципальної послуги за принципом «одного вікна» за допомогою фахівців, що мають універсальну підготовку, та можуть надавати консультативні послуги з усіх питань, що надаються Центром.

Запропоновано в рамках міст Севастополя та Києва реалізовувати різні моделі роботи Центрів – з централізованою та децентралізованою системою надання послуг. Необхідний досвід можна запозичити окрім європейських країн, також в РФ, де на рівні Москви і держави діють програми по впровадженню таких Центрів. Визначено, що основними принципами діяльності Центрів є наявність фахової підготовки

спеціалістів-адміністраторів щодо тих послуг, які надаються Центрами; громадяни та юридичні особи звертаються не до конкретних представників різних структурних підрозділів, що представлені в Центрі, а до спеціалістів із фаховою підготовкою з усіх адміністративних питань, що надаються такими Центрами.

Визначено, що ефективним механізмом у підвищенні якості надання адміністративних послуг органами державної влади є використання сучасної системи підготовки та перепідготовки для фахівців, які мають працювати в Центрах. Встановлено, що навчальними закладами має надаватись комплексна підготовка із використанням як теоретичного, так і практичного навчання, зокрема в тих органах влади, чиї послуги надаватимуться в Центрах.

Висновки. Проаналізовано та узагальнено науковий доробок щодо удосконалення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. Визначено, що збалансоване функціонування системи органів місцевої влади можливе лише за умови проведення в Україні послідовної адміністративно-територіальної реформи. Виявлено особливості інституціоналізації органів державної влади в містах зі спеціальним статусом та специфіку структурно-функціонального забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. Визначено основні проблеми сучасного стану функціонування останніх. Запропоновано рекомендації органам державної влади щодо удосконалення управління діяльністю місцевих державних в містах зі спеціальним статусом.

Список використаних джерел:

1. Немирівська О.Я. Особливості інституціоналізації міських державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі / О.Я. Немирівська // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во АМУ, 2011. - № 2. – С. 346-353.

2. Немирівська О.Я. Зарубіжний досвід організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом / О.Я. Немирівська // Публічне адміністрування: теорія та практика : електронне наукове фахове видання. – Дніпропетровськ : ДРІ НАДУ, 2011. - № 2. - Режим доступу : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01\(6\)/index.html](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(6)/index.html).
3. Немирівська О.Я. Особливості правового регулювання управління діяльності міських державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом / О.Я. Немирівська // Журнал експертно-аналітичних матеріалів і наукових праць «Аналітика і влада», 2011 - № 4.
4. Немирівська О.Я. Удосконалення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / О.Я. Немирівська; Академія муніципального управління. – Київ, 2013. – 20 с.

Рецензент: доктор наук з державного управління, професор Іванова Т.В.