

4. Naukovo-metodolohichne zabezpechennia formuvannia kadrovoho potentsialu mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: nauk.rozrobka / avt.kol.: I.V.Koziura, O.O.Babinova, A.O.Krasnejchuk ta in.; za zah.red. Yu.P.Surmina, I.V.Koziury. – K. : NADU, 2010. – 40 p.
5. Naukovo-metodolohichne zabezpechennia formuvannia kadrovoho potentsialu mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: nauk.rozrobka / avt.kol.: I.V.Koziura, A.O.Krasnejchuk, Yu.H.Ivanchenko ta in.; za zah.red. Yu.P.Surmina, I.V.Koziury. – K. : NADU, 2011. – 52 p.
6. Pukhtyns'kyj M. Problemy postupu mistsevoho samovriaduvannia [Elektron. resurs] // Fond spriannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy. Ofitsijnyj sajt. – Rezhym dostupu : [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2002\\_zbirnik\\_samost\\_mv\\_stattapyhtinsk.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2002_zbirnik_samost_mv_stattapyhtinsk.doc)
7. Schodo kadrovoho zabezpechennia mistsevoi vlady v konteksti vprovadzhennia administratyvnoi reformy". Analitychna zapyska NISD pry Prezydentovi Ukrainy [Elektronnyj resurs]: Zaholovok z ekranu: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/>.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 352.075

**Немирівська О.Я.,**

доцент кафедри державного  
управління та місцевого  
самоврядування Академії  
муніципального управління,  
к.держ.упр., м.Київ

## ДО ПИТАННЯ ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ В СТОЛИЦІ УКРАЇНИ

*Анотація. В статті здійснено аналіз сучасного стану управління державними адміністраціями в місті зі спеціальним статусом. Визначено основні проблеми сучасного стану функціонування державних адміністрацій в місті зі спеціальним статусом. Сформульовані пропозиції щодо удосконалення моделі управління в столиці.*

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

**Немировская Е.Я.,**

доцент кафедри государственного  
управления и местного  
самоуправления Академии  
муниципального управления,  
к.гос.упр., г.Киев

## К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ В СТОЛИЦЕ УКРАИНЫ

*Аннотация. В статье осуществлен анализ современного состояния управления государственными администрациями в городе со специальным статусом. Определены основные проблемы современного состояния функционирования государственных администраций в городе со специальным статусом. Сформулированы предложения по совершенствованию модели управления в столице.*

*Ключевые слова: город со специальным статусом, совершенствования управления, организационно и правовое обеспечение, местные государственные администрации в городах со специальным статусом.*

**Nemirovskaya O.,**  
Associate Professor of Public  
Administration and Local Government  
Municipal Management Academy, PhD.,  
Kyiv

## **ON THE IMPROVEMENT OF GOVERNANCE IN THE CAPITAL OF UKRAINE**

*Summary. This paper analyzes the current state of the State Administration of cities with special status. To this end, an overview is analyzed and classified the basic laws of recent times for the improvement of governance in the capital of Ukraine. The author focuses on the key issues that remain unresolved within the modern management model in Kiev, namely uncertainty and lack of office of the State Administration of personnel and control about City district administrations, the uncertain status of city district administrations, lack of clear division of powers between the district and municipality level administrations in Kyiv. It was determined that these issues are fundamental and other capitals of the world during the formation of a national model of governance in cities. The author proposed to optimize the capital city administrations over the last definition at the district level territorial divisions (branches) of the City Administration, the achievable reduction in the total number of structural units of local government authorities in the capital city, to make an inventory of the powers of local authorities, through the transfer of certain of these local governments to be recovered primarily at the grassroots level in the capital. In addition, the author draws attention to the illegitimacy of the status of city district administrations in the present model to manage the capital in connection with the abolition of the district in the state administration. In this case, the status of these bodies should be correlated with the challenges facing the entire system of government in the city, based on the functions that are assigned to them in the capital city. The basic principles that can be taken into account in the process of clustering authority administrations in the city with special status. The main group of hazards that can affect an efficient management in the capital city of guided examples that have occurred in history to manage in the capital city.*

*Keywords: city 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 місті 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 як інші країни, так й пропозиції, що висловлювались вітчизняними науковцями є корисним та актуальним для України на сучасному етапі.

*Метою* даної статті є визначення шляхів удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій в місті 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, В.Мельника, О.Невелєва, М.Росенко, С.Саханенка, О.Сушинського, М. Хонди та інших [...].

*Виклад основного матеріалу.* Сучасний етап реформування адміністративної системи в Україні, який викликаний політичними та економічними чинниками, спонукає науковців та практиків до проведення наступного етапу реформування, і в першу чергу в місті Києві. Наразі маємо більше 10 законопроектів, які зареєстровані за всі сесії Верховної Ради 7 скликання, суть яких полягає у численних змінах та доповненнях до існуючого закону про столицю. В цілому їх можна класифікувати наступним чином: законопроекти, в яких пропонується відновлення повноцінної системи місцевого самоврядування в столиці (1032-2); законопроекти, які пропонують об'єднати посади Київського міського голови та Голови КМДА (1032, 1032-1, 3004); законопроекти, що врегульовують порядок утворення районних в місті рад (1032-3, 4226, 4251); законопроекти щодо розподілу повноважень між Київською міською радою та районними в місті радами (1084); законопроекти щодо розподілу повноважень між Київською міською радою та Київською міською державною адміністрацією (2279) [1].

Зазначені питання не є новими у вітчизняному законодавчому полі, проте в силу невирішеності їх актуальність залишається і на сучасному етапі державотворення і потребує окремої уваги законодавців та науковців. Вважаємо, що особливого значення набувають висновки та коментарі, що надавались до законопроектів минулих років. Так, в одному з них французький науковець Ж. Марку звертає увагу на питання співробітництва міського та районного рівнів. Дослідником наводяться світові приклади вирішення даного питання і стає зрозумілим, що ці моделі індивідуальні для кожної країни: в Лондоні райони користуються значною автономією (що стало можливим через вдало проведену адміністративно-територіальну реформу в 60-х роках 20 ст., яка оптимізувала їх кількість й створила реальні передумови для значної автономії лондонських боро (міських районів), в Берліні та Парижі більш визначальну роль відіграє загальноміський рівень, Будапешт характеризується взаємоузгодженістю повноважень міського та районного рівнів [2].

Одним з найважливіших та дискусійних питань є рівень контролю та втручання державних органів в діяльність органів місцевого самоврядування в місті. Так, зазначений науковець звертає увагу на те, що в минулому функція міста-столиці як місця розташування вищих урядових органів іноді пояснювала прямий контроль центрального Уряду над

органами місцевого самоврядування з метою уникнення політичних ризиків (як наприклад Париж до початку 70-х років). Проте це більше не практикують в сучасних демократичних державах. У європейських країнах спеціальний правовий режим для міста-столиці може бути знайдений у містах, де розмір столиці обумовлює структуру управління відмінну від стандартної для органів місцевого самоврядування (наприклад: Париж, Лондон, Прага, Будапешт). Іноді це передбачається федеральною структурою держави, з наданням місту-столиці статусу федеральної одиниці (Берлін, Москва, Відень) або у зв'язку з іншими обставинами (Мадрид, Брюссель). Однак, законодавство зазвичай не передбачає спеціального інституційного устрою відповідно до юридичного визначення функцій міста-столиці. Щодо Парижу, то він має лише одне спеціальне положення, яке дозволяє муніципалітету Парижа укладати угоди з юридичними особами відповідно до міжнародного юридичного права (але не державами), з метою розвитку міжнародного співробітництва. Загалом, розвиток міста-столиці є необхідною умовою для участі країни у світових економічних процесах, крім того, міста-столиці мають найвигідніше для цього місце розташування. Це вимагає надання особливої уваги рівню розвитку інфраструктури, а не посиленню жорсткого контролю над органами міського самоврядування» [2].

Не можна не погодитись з Ж.Марку і щодо важливості статусу голови КМДА, на якого окрім зазначених функцій, має покладатись ще й «виключне право отримувати повноваження від міністрів, фінансові повноваження щодо всіх місцевих підрозділів місцевих підрозділів міністерств, повинен мати загальні повноваження щодо керівництва правоохоронними органами (особливо з економічних та екологічних питань)».

Дослідник підтримує, зокрема, ідею певного контролю за органами місцевого самоврядування в питаннях містобудування (як приклад, затвердження Генерального плану міською радою, а після цього – Кабінетом Міністрів України) оскільки в столичному місті необхідно враховувати не лише місцеві, а й національні інтереси. Дослідник стверджує: «рішення щодо планування, необхідні для проведення Олімпійських ігор в Лондоні знаходяться під прямим контролем голови урядового офісу для регіону Лондону і державного секретаря; у Франції, закон 1995 року наділив регіональні ради повноваженнями з питань генерального планування регіону, який має затверджуватись урядовим декретом, але уряд не затвердив генеральну схему планування, схвалену регіональною радою у вересні 2008 року» [2].

На думку науковця, у голови Київської міської державної адміністрації мають бути реальні наглядові та регуляторні повноваження з реальними прописаними процедурами.

Можна зробити висновок, що на сучасному етапі більшість із наведених пропозицій не є втіленими в законодавчу та управлінську практику, а тому мають бути використані при здійсненні реформування здійснення управління в столичному місті.

З цієї точки зору окремої уваги заслуговує законопроект № 4289 від 26.02.2014 [1], яким законодавець намагається комплексно вирішити питання здійснення влади в столиці. Оскільки законопроект передбачає за КМДА здійснення контрольно-наглядових та координаційних функцій, всі інші повноваження мають бути покладені на органи місцевого самоврядування, які мають існувати в місті в повноцінному вигляді, як і в інших містах країни. Вочевидь, вбачається, що таке переформатування владних повноважень на сучасному етапі потребує підготовки та створення значної інституційно-організаційної та законодавчої бази.

Здійснення реформ в рамках сучасної або будь-якої іншої моделі потребує, як зазначалось вище, особливої уваги до статусу районних в місті державних адміністрацій, особливостям їх взаємозв'язків з загальноміським рівнем.

З огляду на відсутність у сучасній організаційній структурі специфіки функцій, що мають здійснюватись у місті, пропонується здійснити кластеризацію сучасних повноважень, що покладаються на державні адміністрації в ньому. Кластеризація має враховувати необхідність забезпечення специфічних повноважень державних адміністрацій у місті зі спеціальним статусом. У процесі здійснення кластеризації слід враховувати наступне:

1) збереження та забезпечення єдності міського господарства і виконання специфічних повноважень мають здійснюватися шляхом надання життєво важливих послуг на загальноміському рівні. В подальшому послуги, які прямо не пов'язані із забезпеченням специфічних повноважень міст, мають бути закріплені за органами місцевого самоврядування у разі створення повноцінної структури місцевого самоврядування в такому місті. Так, питання водозабезпечення та теплозабезпечення, що прямо пов'язані з необхідністю міста виконувати специфічні функції, мають залишатися в ньому у сфері компетенції місцевих державних адміністрацій, а питання функціонування міського транспорту можуть бути передані до сфери органів місцевого самоврядування;

2) субсидіарна відповідальність органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій міст перед населенням вимагає організації чіткої взаємодії таких органів, що має бути закріплено у відповідних нормативно-правових документах (спеціальних законах, Статуті міста);

3) організація чіткої та постійної взаємодії загальноміських і районних органів вимагає певної уніфікації структур та організації

діяльності цих органів, а також вироблення алгоритму їхніх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування [3; с. 130].

Для міста зі спеціальним статусом така модель, на наш погляд, набуває особливої актуальності в силу необхідності забезпечення єдності та узгодженості в управлінні міським господарством.

Необхідно пам'ятати, що у місті зі спеціальним статусом усі владні органи, як загальноміського рівня, так і районного, об'єднані необхідністю забезпечити узгоджене та цілісне управління міським господарством. Проте в рамках сучасного законодавства голова міської адміністрації не може усунути голову районної в місті державної адміністрації, оскільки в рамках сучасних моделей для місцевих органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб у місті зі спеціальним статусом не передбачено інших процедур ніж ті, що передбачені загальним законодавством про місцеві державні адміністрації. У рамках існування попередньої моделі управління в столиці України у Київського міського голови були законодавчо визначені та закріплені більші, порівняно з іншими головами, повноваження в окремих сферах. На сучасному етапі, на наш погляд, можна говорити про відсутність чіткого нормативного закріплення повноважень голови Київської міської державної адміністрації.

Такий підхід дає змогу, на нашу думку, розглядати всі органи міста в єдиному організаційному вимірі. Право керівника міста здійснювати узгоджене централізовано-децентралізоване управління через відповідний департамент «уряду» міста створює сприятливі умови для контролю та реального впливу на всі органи влади в місті. Важливу роль у цій ситуації відіграє факт підпорядкування всіх елементів у структурі управління містом його керівникові – голові міської адміністрації. Таким чином, створюються умови, щоб на практиці реалізувати модель владної піраміди, в якій через децентралізовану державну адміністрацію забезпечується узгоджене здійснення управління єдиним комплексом господарства міста [3; с. 131-132].

Перевагами даної моделі, перш за все, вважаємо розширені повноваження голови міської адміністрації у питанні призначення/звільнення голів районних державних адміністрацій. Такий підхід, безумовно, потребує змін до законодавства, проте, на наш погляд, з огляду на ст. 133 Конституції України, яка закріплює спеціальний статус міст і визначає необхідність наявності окремого законодавства щодо них, додаткові організаційні повноваження можуть бути передбачені в таких законах або в Статуті міста.

Окремої уваги законодавців потребують питання щодо можливості визначення ситуацій, у яких голова міської державної адміністрації буде мати більше повноважень для призначення та усунення голів районних у містах державних адміністрацій. Визначення на законодавчому рівні районних у місті Києві державних адміністрацій (або їх окремих

структурних підрозділів) територіальними представництвами міської державної адміністрації підпорядковує їх голові міської державної адміністрації, а тому питання призначення/звільнення, а також інших адміністративних заходів щодо голів районних у місті державних адміністрацій покладаються на голову міської державної адміністрації [3; с. 132-133].

Окрім цього, така модель не суперечить сучасному вітчизняному законодавству. На наш погляд, пропозиції щодо запровадження єдиної в організаційному відношенні моделі управління в місті співвідносяться з Рішенням Конституційного Суду України № 9-рп/2005 від 13.10.2005 року, який з-поміж іншого визначає, що «райони в місті Києві є адміністративно-територіальними одиницями, які є складовою міста Києва» [4]. Окрім цього, статус районних в місті Києві державних адміністрацій на сучасному етапі взагалі виходить поза межі правового поля України, оскільки останні втратили статус виконавчих органів районних в місті Києві рад у 2010 році. Інший їх статус й досі не визначений в законодавстві України.

Зрозуміло, що такі пропозиції спонукають до визначення та нормативного закріплення окремого статусу і додаткового комплексу повноважень у голови Київської міської державної адміністрації, оскільки його статус фактично відрізняється від статусу голів інших державних адміністрацій. Окрім цього, конституційна вимога щодо наявності спеціального законодавства щодо міст зі спеціальним статусом, на наш погляд, створює передумови для здійснення даної реформи.

Визначення та закріплення статусу районних у містах державних адміністрацій територіальними представництвами міської державної адміністрацій разом з інвентаризацією структурно-функціональних напрямів діяльності державних адміністрацій дає змогу здійснити скорочення окремих структурних підрозділів у державних адміністраціях районів через утворення міжрайонних структур, що підпорядковуються міському рівню управління.

Окрім цього, така модель управління сприяє можливості створення так званих комплексів міського господарства, які об'єднують спільні напрями діяльності владної вертикалі. Даний підхід створює можливість переглянути і чітко визначити повноваження всіх структурних підрозділів адміністрації як загальноміського рівня, так і районних у місті рівнів, уніфікувати їхню діяльність, позбутися дублювання повноважень. Об'єднання споріднених сфер повноважень в єдині комплекси забезпечить від втручання у непідконтрольну сферу заступників голови державної адміністрації, створить умови для визначення їхньої оптимальної кількості залежно від кількості та функціональної спрямованості комплексів. КМДА під час проведення функціональних обстежень у 2008 та 2010 роках було зроблено чимало зауважень, які стосувалися питань невикористання

завищеної кількості заступників голови КМДА, часткового дублювання їхніх функціональних обов'язків та повноважень, незрозумілої схеми підпорядкування окремих структурних підрозділів заступникам голови тощо [3; с. 134].

У той самий час, будуючи таку організаційно-правову систему на рівні міста зі спеціальним статусом, необхідно дотримуватися загальних принципів щодо побудови та функціонування органів публічної влади з метою уникнення перекосів у бік зайвої, невиправданої централізації та адміністрування. Суттєві зміни організаційно-правового забезпечення діяльності державних адміністрацій, що характерні в тому числі і для міста зі спеціальним статусом, можуть призводити до негативних результатів для всієї управлінської діяльності.

Прикладом недосконалого врегулювання питань організаційно-правового забезпечення діяльності державних адміністрацій у містах зі спеціальним статусом є результати функціонального обстеження Київської міської державної адміністрації, що були проведені в 2008 та 2010 роках. Враховуючи даний досвід, пропонуємо визначити основні небезпеки, що можуть супроводжувати процес реформування управління діяльністю державних адміністрацій у містах зі спеціальним статусом. Визначаються такі групи небезпек:

1) недосконалий розподіл цілей, завдань та функцій у системі управління. До цієї групи небезпек належать незбалансованість окремих завдань, функцій, видів діяльності органів управління, відсутність закріплення окремих видів діяльності за органами управління;

2) нераціональні структури управління та складні форми взаємодії органів з іншими ланцюгами. До цієї групи належить, зокрема, відсутність реординаційних зв'язків, характерних для однієї системи влади, під якою розуміємо можливості суб'єкта, діяльність якого скеровується, вимагати від суб'єкта постановки завдань (чи здійснення скерування) створення необхідних для цього умов, які мають своє відображення як у вигляді ресурсів, так і в прийнятті відповідних рішень. Також сюди можна віднести недостатню координацію заходів або її відсутність, «законсервованість» структури органу управління, що може бути пов'язано з переконанням керівництва в необхідності її збереження або у випадках нестабільності структури управління (постійні реорганізації);

3) слабкий рівень організації управлінської діяльності. До даної групи відносять невідповідність організаційної структури діючої управлінської системи цілям та завданням, які ставлять собі за мету, нечіткість, суперечливість цілей та завдань і шляхів їх досягнення [3; с. 137-138].

*Висновки.* Здійснення організаційно-правової трансформації в діяльності державних адміністрацій у місті зі спеціальним статусом створить умови для легітимізації районних у містах державних



адміністрацій, визначить специфіку їхнього статусу, а також сприятиме удосконаленню управління діяльністю державних адміністрацій у місті Києві.

**Використані джерела інформації:**

1. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Назва з екрану. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1\\_J?ses=10008&num\\_s=2&num=&date1=&date2=&name\\_zp=%EC%B3%F1%F2%EE-%E3%E5%F0%EE%E9+%CA%E8%BF%E2&out\\_type=&id=&page=1&zp\\_cnt=20](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%EC%B3%F1%F2%EE-%E3%E5%F0%EE%E9+%CA%E8%BF%E2&out_type=&id=&page=1&zp_cnt=20)
2. Марку Жерар. Коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=757>.
3. Немирівська О.Я. Удосконалення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом: дис. ...канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Немирівська Олена Яківна. – К., 2013. – 201 с.
4. Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2005 від 13.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05>.

**References:**

1. Verkhovna Rada Ukrainy. Ofitsijnyj veb-portal. – Nazva z ekranu. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1\\_J?ses=10008&num\\_s=2&num=&date1=&date2=&name\\_zp=%EC%B3%F1%F2%EE-%E3%E5%F0%EE%E9+%CA%E8%BF%E2&out\\_type=&id=&page=1&zp\\_cnt=20](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%EC%B3%F1%F2%EE-%E3%E5%F0%EE%E9+%CA%E8%BF%E2&out_type=&id=&page=1&zp_cnt=20)
2. Marku Zherar. Komentari do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroj Kyiv» [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.csi.org.ua/www/?p=757>.
3. Nemyriv's'ka O.Ya. Udoskonalennia upravlinnia diial'nistiu mistsevykh derzhavnykh administratsij v mistakh zi spetsial'nym statusom: dys. ...kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Nemyriv's'ka Olena Yakivna. – K., 2013. – 201 s.
4. Rishennia Konstytutsijnoho Sudu Ukrainy № 9-rp/2005 vid 13.10.2005 r. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05>.

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