

Немирівська О.Я.,
старший викладач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

Особливості правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій у містах зі спеціальним статусом

Стаття присвячена окремим питанням правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади в містах зі спеціальним статусом з метою виявлення специфічних для Києва та Севастополя проблем.

Ключові слова: столиця України, місто зі спеціальним статусом, місцева державна адміністрація, місто республіканського підпорядкування, орган публічної влади, державне управління, статус міста, правове регулювання, місто Севастополь.

Немировская Е.Я. Особенности правового регулирования деятельности местных государственных администраций в городах со специальным статусом

Статья посвящена отдельным вопросам правового регулирования деятельности местных органов исполнительной власти в городах со специальным статусом в целях выявления, специфических для Киева и Севастополя проблем.

Ключевые слова: столица Украины, город со специальным статусом, местная государственная администрация, город республиканского подчинения, орган публичной власти, государственное управление, статус города, правовое регулирование, город Севастополь.

Nemirovskaya E.Ya. Peculiarities of legal regulation of local administrations in cities with special status

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.

Key words: the capital of Ukraine, a city with special status, local state administration, city of republican subordination, public authorities, public administration, city status, legal regulation, the city of Sevastopol.

Постановка проблеми. Одним з актуальних завдань сучасного етапу державотворення в Україні залишається пошук оптимальної моделі публічної влади у містах зі спеціальним статусом. Таке 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 статті вважаємо за необхідне розглянути деякі особливості правового регулювання діяльності місцевої державної адміністрації в місті Севастополі на початку 1990-х рр.

Оскільки становлення державної влади в столиці України також має багато особливостей, то в рамках статті буде досліджена специфіка правового закріплення сучасної моделі публічної влади в місті Києві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню правового регулювання діяльності системи місцевих органів виконавчої влади присвячені роботи вітчизняних науковців 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.Невелева, М.Хонди, М.Росенко, Р.Молибоги, окремим аспектам спеціального статусу Севастополя - Я.Павлович, аналізу основних засад реформування столичної моделі влади - Ж.Марку та ін. Проте вивченню особливостей правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом приділено, на нашу думку, ще недостатньо уваги.

Мета статті - розглянути окремі аспекти та особливості правового регулювання діяльності міських державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом в Україні.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом має певні особливості.

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

Щодо міста Севастополя, то його заснування первісно було зумовлено 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 схожих на інші міста характер [6, с. 65-66].

За радянських часів до факторів визначального впливу щодо розвитку міста можна віднести закріплення за ним статусу міста республіканського підпорядкування. Більше того, Севастополь отримав його в 1948 р. останнім з тих п'яти міст, які отримали його індивідуально. Іншими були Москва (1931 р.), Ленінград (1931 р.), Ташкент (1943 р.) та Мінськ (1946 р.). В подальшому статус міст республіканського підпорядкування не присвоювався індивідуального. А з 1 березня 1954 р. 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. Оскільки в радянському законодавстві було відсутнє поняття міста союзного підпорядкування, а існувало лише поняття міста республіканського підпорядкування (на рівні радянської республіки), така ситуація щодо Севастополя призвела до сьогоднішнього подвійного розуміння статусу міста з боку українських та російських дослідників [8, с. 32]. Причини цього перебувають, на наш погляд, в суто юридичній площині, оскільки статус міста республіканського підпорядкування не був чітко визначений на той час, отже і віднесення Севастополя до категорії міст республіканського підпорядкування не було зафіксоване в Конституції РРФСР [8, с. 32, 35]. Подальше включення Севастополя до складу Української РСР як міста республіканського підпорядкування російськими дослідниками сприймається як помилка [8, с. 33]. Вони, зокрема, наводять й інші аргументи не на користь права України поширювати свою юрисдикцію на це місто. Нами були зазначені деякі з них.

Саме вищеназвані проблеми призвели до серйозного протистояння та непорозумінь між Україною та Росією після розпаду СРСР.

Важливим заходом у визнанні 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 встановлювалося, 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 цей Указ Президента України є прямим продовженням Закону України "Про Представника Президента України" від 5 березня 1992 р., згідно з яким у містах Києві та Севастополі були запроваджені місцеві державні адміністрації, що стали складовою виконавчої гілки влади, представляли 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 погляду неоднозначної ситуації та різного трактування його статусу, яка відстоювалась українською та російською сторонами, зокрема на початку 90-х рр.

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

Щоправда, в подальшому це не забезпечило місто та його владні органи від прийняття, по суті, антиукраїнських рішень. Зокрема, 23 серпня 1994 р. 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 р. це рішення було скасовано як таке, що "спрямоване на порушення державно-територіального устрою, що прямо суперечить Конституції України..." [3].

Але загострення питання щодо статусу міста спостерігалися і пізніше. Певною мірою логічного завершення 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, крім суто адміністративних питань, велику роль тут відігравали політичні моменти. Неабияке значення політичної складової щодо здійснення управління в місті підтверджується прикладом, коли і посаду голови Севастопольської міської державної адміністрації (тобто представника держави на місцях) очолює людина, за безпосереднього сприяння якої приймалося вищезгадане рішення Севастопольської міської Ради "Про статус міста Севастополя", оскільки він й очолював Раду на той час.

Розмежування посад голови Севастопольської міської ради та голови Севастопольської міської державної адміністрації суттєвих змін у здійсненні управління в місті не привнесло. Скоріше, ця подія започаткувала новий етап, на якому 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, що виявляв би та коригував 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 р. Він не приймався протягом багатьох років, хоча сама думка про необхідність такого документа виникла ще на початку 90-х рр., коли Київська міська Рада народних депутатів прийняв рішення "Про статус Києва як столиці України", в якому закликав 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 у становленні сучасної моделі влади міста, яка згодом без змін проіснувала до 2010 р.

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 в тривалому процесі домовленостей між міською радою та міським головою - головою Київської міської державної адміністрації щодо питання статусу та повноважень даного владного органу.

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

17 червня 1999 р. 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 з Головними управліннями, відділами і Київською міською державною адміністрацією включно.

Ще одним важливим етапним документом було рішення Київської міської ради від 8 липня 1999 р. "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 р. сформувати виконавчі органи в місті Києві. Таким чином, згадане рішення визначало єдиний виконавчий орган Київської міської ради - Київську міську державну адміністрацію. Проте всі ці заходи планувалось здійснити за один рік.

Для подальшого становлення столичної державної адміністрації рішенням Київради від 23 березня 2000 р. було продовжено дію попереднього, який і надалі став виконувати функції виконавчого органу Київради за Київською міською державною адміністрацією. Крім того, розпорядженням КМДА від 24 грудня 1999 р. на відділі апарату Київської міської державної адміністрації покладалось виконання функцій матеріально-технічного, організаційного та правового забезпечення діяльності Київради. За черговим розпорядженням КМДА від 10 січня 2000 р. "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 р.

Фактично з цього моменту вже не робляться спроби Київрадою створювати власний окремий виконавчий орган. Можна стверджувати, що перемогла модель, коли за Київською міською державною адміністрацією закріплюються подвійні функції. На підтвердження цього рішення Київради від 20 червня 2002 р. "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 з додатком, який, у свою чергу, впливає з Постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. "Примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації".

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

Як було зазначено вище, ця модель влади проіснувала в столиці до 2010 р., коли в результаті ініційованих Верховною Радою України змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" в місті з'являється окрема посада голови Київської міської державної адміністрації. Разом з тим статус Київської міської державної адміністрації не змінився. Крім того, іншою новацією стало, по суті, скасування формування представницьких органів місцевого самоврядування в районах столиці та посилення вертикалі органів виконавчої влади, оскільки в районах залишилися лише районні у місті Києві державні адміністрації.

Проте відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень голів обох владних органів, крім кількох розпоряджень Київської міської державної адміністрації, створюють враження, з одного боку, тимчасовості такого заходу, а з другого - спрямованості на якомога більш глобальні реформи, зокрема в столиці України.

Висновки та подальші наукові розвідки. Питання про спеціальний статус міст Києва та Севастополя і як результат - необхідність визначення та обґрунтування особливої моделі влади в них набули актуальності після здобуття Україною незалежності. Свій особливий статус ці міста мали ще за радянських часів, тому на початку 90-х рр., а пізніше в Конституції України 1996 р. відбулося його підтвердження - Київ та Севастополь визначалися містами зі спеціальним статусом. Тому зрозуміло, що нагальним питанням стало визначення та унормування особливостей моделей публічної влади в містах Києві та Севастополі. Одним з основних невирішених питань, на наш погляд, стало успадковане з радянських часів щодо статусу Севастополя, що переросло з часом у серйозну проблему. З цього погляду найбільш яскравим прикладом стало прийняття рішення міською радою Севастополя щодо закріплення за містом російського статусу. І хоча завдяки підписанню в 1997 р. "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 з'ясована ситуація щодо повноважень, які закріплюються за державним органом та органами місцевого самоврядування. Ця проблема не може вирішуватись без урахування складної ситуації навколо кількості та статусу 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 неунормованими на сьогодні 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 наявність політичної складової при вирішенні наявних у містах питань. Це зрозуміло з огляду на специфічний статус міст, проте не може бути виправданням відсутності спільного вектору розвитку, реформування моделей публічної влади в містах Києві та Севастополі.

Рамками цієї статті 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, специфічним аспектам інституціоналізації місцевих органів виконавчої влади в містах Києві та Севастополі.

Список використаних джерел

1. Про органи державної виконавчої влади міста Севастополя : Указ Президента України від 11 берез. 1992 р. № 153. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/153/92>
2. Закон України про Представника Президента України // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 23. - Ст. 33.
3. Про рішення Севастопольської міської Ради народних депутатів "Про статус міста Севастополя від 23 серпня 1994 року" від 15 верес. 1994 р. : Постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. - 1994. - № 39. - Ст. 358.
4. Про статус Києва як столиці України: Рішення VII позачерг. сесії Київ. міськ. Ради народ. депутатів від 17 берез. 1992 р. // Хрещатик. - 1992. - № 3.
5. Про статус міста Севастополя: Рішення Севастоп. міськ. Ради народ. депутатів від 23 серп. 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1994. - № 39. - Ст. 358.
6. *Росенко М. І.* Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Росенко Марія Іванівна. - Львів, 2007. - 191 с.
7. Угода про взаємодію Севастопольської міської Ради VI скликання і Севастопольської міської державної адміністрації від 19 трав. 2010 р. - Режим доступу : <http://sev.gov.ua/ua/administr/document/:article61964/>
8. *Фёдоров А. Б.* Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя / А. Б. Фёдоров. - М. : Изд-во МГУ, 1999. - 56 с.
9. *Хонда М. П.* Конституційно-правовий статус столиці України м. Києва : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Хонда Марина Петрівна. - К., 2007. - 214 с.

УДК 35:342.4/.9 :351:77:352/353(477)

Пак С.Я.,

аспірант кафедри управління
охороною суспільного здоров'я НАДУ

Організаційно-правові засади інституційного розвитку державного управління охороною здоров'я на регіональному та місцевому рівнях в Україні

Стаття присвячена вивченню та обґрунтуванню напрямів удосконалення інституційної моделі державного управління охороною суспільного здоров'я на регіональному та місцевому рівнях в Україні. Розроблено і рекомендовано концептуальну цілісну схему державного управління охороною здоров'я на регіональному та місцевому рівнях при збереженні державної моделі управління, зазначеної в Конституції України і функціонування галузі на засадах ринкових відносин.

Ключові слова: організаційно-правові засади, державне управління, охорона здоров'я, місцеве самоврядування, централізація, децентралізація.