

УДК 342.9

Ольга Рябова, здобувач кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету внутрішніх справ

Модель публічної адміністрації міста Києва: проблеми оновлення та реалізації

Розглянуто сучасний правовий статус публічної адміністрації столиці України – міста-героя Києва. Проаналізовано основні аспекти моделі публічної адміністрації, наведені у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”», а також доцільність запровадження положень цього законопроекту.

Ключові слова: публічна адміністрація, виконавча влада, місцева влада, місцеве самоврядування, повноваження, адміністративний статус.

Рассмотрен современный правовой статус публичной администрации столицы Украины – города-героя Киева. Проанализированы основные аспекты модели публичной

администрации, приведенные в проекте Закона Украины «Про внесення изменений в Закон Украины “Про столицу Украины – город-герой Киев”», а также целесообразность внедрения положений этого законопроекта.

Ключевые слова: публичная администрация, исполнительная власть, местная власть, местное самоуправление, полномочия, административный статус.

The current legal status of the public administration of the capital of Ukraine – city-hero Kyiv is considered. The basic aspects of the public administration model proposed in the draft law of Ukraine “On Introduction of Changes to the Law of Ukraine “On the capital of Ukraine – city-hero Kyiv” as well as the appropriateness of implementing the provisions of this draft law are analyzed.

Keywords: public administration, executive power, local authority, local self-government, plenary powers, administrative status.

Нині триває наукова дискусія з приводу визначення оптимальної моделі організації публічної адміністрації в столиці України – місті-герої Києві. Це зумовлено як недосконалістю правового регулювання, так і численними недоліками в роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, недосягненням цілей інституту місцевого самоврядування як складника публічної адміністрації.

У сучасній правовій науці відслідковується тенденція щодо зміни ставлення до публічної адміністрації, а саме: перехід від розуміння управління як основної її функції до надання пріоритету функції забезпечення належних умов поступального розвитку суспільства.

Теоретичні та нормативні аспекти регулювання діяльності публічної адміністрації в Україні висвітлені в працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Я. Журавля, Р. Колишка, В. Полюховича, Г. Чапали, В. Погорілка, О. Фрицького та ін.

Метою цієї статті є аналіз сучасного стану та змін правового статусу органів публічної адміністрації м. Києва, наведених у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про столицу України – місто-герой Київ”».

В узагальненому вигляді адміністративне – це аж ніяк не «управлінське право», а переважно право «публічно-сервісне», тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації. Це положення і має стати домінантою в тлумаченні «адміністративної» природи розглядуваної галузі права [1].

Г. Чапала зазначає, що місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних низкою спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найповніше виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти [2].

В. Погорілко вважає, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільностей [3].

З огляду на аналіз законодавства про місцеве самоврядування, зокрема правових основ адміністративного статусу органів місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що внаслідок поєднання на законодавчому рівні громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування є суб'єктом адміністративного права та володіють адміністративно-правовим статусом. Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування варто розуміти правове становище цих органів, що впливає з їх компетенції у сфері управління – предметів відання, завдань, функцій, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення під свою відповідальність в інтересах та від імені відповідних територіальних громад у межах Конституції та законів України [4].

При цьому, зважаючи на складність проблематики існування та функціонування регіонального рівня публічної влади в унітарній державі, особливо значення набувають об'єкти децентралізації публічної влади, тобто конкретні, законодавчо обумовлені обсяги владних прерогатив як окремих рівнів публічної влади, так і її гілок. Гілкою, особливо здатною до гіперцентралізації, є виконавча, оскільки вона прямо пов'язана з організацією управління на всіх рівнях організації публічної влади. Ефективний розподіл сфер повноважень і компетенцій при цьому є неможливим без спеціальних механізмів, за допомогою яких здійснюється децентралізація публічної влади. Основними з них є розподіл і закріплення власності за різними рівнями влади, формування ефективних місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини. Стосовно місцевого рівня публічної влади в унітарній державі слід зазначити, що його ефективній діяльності мають відповідати кілька важливих умов, серед яких, зокрема, обов'язкове конституційне закріплення основ діяльності місцевого рівня, чітке розмежування владних відносин між органами виконавчої влади нижчого рівня й органами місцевого самоврядування, організація ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та розвиток інститутів громадянського суспільства [5].

На жаль, дослідження публічної адміністрації міста Києва зараз здійснюється не окремо, а лише як складника публічної адміністрації в Україні, незважаючи на актуальність проблем компетенції відповідних посадових осіб та органів влади, а також самого по собі специфічного адміністративно-правового статусу міста, що є столицею держави.

Сучасна модель публічної адміністрації столиці України себе не виправдовує, зокрема через легалізовані можливості зловживання правом для посадових осіб, що мають доступ до відповідних важелів управлінського впливу. Наприклад, поєднання повноважень голови міської державної адміністрації та міської ради зумовлює неконтрольованість влади, а також легальне втручання органу виконавчої влади в діяльність органу місцевого самоврядування, що суперечить загально визнаним принципам місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 1 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікованої Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління значною частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [6].

Таку концепцію втілено і в законодавстві України, хоча і не без недоліків правового регулювання.

В Інформаційній довідці Міністерства регіонального розвитку та будівництва України «Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні» від 03.06.2009 зазначено, що сучасний стан місцевого самоврядування в Україні, як і наявна його система нині не відповідають потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Гострою залишається проблема розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Багато публічних завдань, які могли належати до повноважень місцевого самоврядування, залишаються в компетенції органів державної виконавчої влади. Для цього є й об'єктивна причина: нераціональний адміністративно-територіальний устрій, економічна та демографічна відмінності районів та громад, що значно ускладнюють забезпечення належних якості та асортименту публічних послуг і знижують ефективність використання наявних фінансових та людських ресурсів [7]. Згідно з ч. 2 ст. 140 Конституції України особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Відповідно до ч. 3 ст. 133 Основного Закону ці міста мають спеціальний статус, який визначається законами України. У п. 16 ст. 92 Конституції визначено, що виключно законами України визначається статус столиці України [8].

Конституційним Судом України прийнято декілька рішень задля тлумачення норм Конституції та інших норм законодавства, що визначають статус столиці України – міста-героя Києва.

Спеціальним законом, що визначає статус столиці України та особливості її публічної адміністрації, є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» (далі – Закон про столицю) [9].

Основною, на нашу думку, відмінністю від функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в інших адміністративно-територіальних одиницях України є одночасне виконання Київською міською державною адміністрацією функцій місцевої державної адміністрації як органу виконавчої влади та функцій виконавчого органу Київської міської ради, який є складником системи місцевого самоврядування. Аналогічний принцип організації передбачено і для районів у місті Києві.

Вищевказані положення передбачені ст. 10 Закону про столицю, відповідно до якої Київська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Офіційне тлумачення до цієї статті наведено в Рішенні Конституційного Суду України № 21-рп/2003 від 25.12.2003. Відповідно до п. 1.1. резолютивної частини цього Рішення Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному плані органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України [10].

Аналогічним є визначення статусу виконавчих органів районних у місті Києві рад. Також у абз. 1 п. 2 Прикінцевих положень Закону про столицю зазначено, що міська та районні в місті Києві ради протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

У п. 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2005 від 13.10.2005 визначено, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації [11].

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону про столицю питання організації управління районами в місті Києві належать до компетенції Київської міської ради і вирішуються відповідно до Конституції, цього та інших законів України, рішень міської ради про управління районами міста.

Офіційне тлумачення цієї статті наведено в Рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001, згідно з п. 2 резолютивної частини якого під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в ч.5 ст. 140 Конституції України, в системному зв'язку з її ст. 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом приймати рішення щодо визначення обсягу і меж повноважень районних рад у порядку, визначеному Конституцією та законами України. Так само необхідно розуміти поняття «організація управління районами в місті Києві», що вживається в ч. 1 ст. 11 Закону України про столицю, за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (ст. 6–9) є обов'язковим складником системи місцевого самоврядування в м. Києві [12].

Принципово іншу модель організації публічної влади в м. Києві наведено у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”» № 4463, прийнятому в першому читанні 10.06.2009 (далі – проект Закону) [13].

Так, згідно зі ст. 6 проекту Закону місцеве самоврядування в м. Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в м. Києві ради та їх виконавчі органи.

Особливістю організації місцевого самоврядування в м. Києві є розподіл повноважень між Київською міською радою та районними в м. Києві радами, визначений цим Законом.

Виконавчу владу у м. Києві здійснює Київська міська державна адміністрація. Особливістю виконавчої влади у столиці є виконання Київською міською державною адміністрацією контролюючо-наглядових і координаційних функцій.

Галузеві повноваження виконавчої влади в м. Києві, передбачені ст. 17–27 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України, здійснюються виконавчими органами Київської міської та районних у м. Києві рад з урахуванням особливостей визначених цим Законом.

У районах м. Києва можуть створюватися структурні підрозділи Київської міської державної адміністрації.

З огляду на викладене вище можна констатувати таке. Розподіл повноважень між Київською міською радою та районними в м. Києві радами

прямо визначається спеціальним законом, а не міститься в різних актах, як це є зараз (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], Закон про столицю та рішення Київської міської ради, яким визначено обсяг і межі повноважень районних у м. Києві рад).

При цьому, у ст. 13 проекту Закону визначено сферу компетенції районних у м. Києві рад, що містить вичерпний перелік повноважень (за результатом опрацювання до другого читання).

Статтею 14 проекту Закону передбачено сферу компетенції Київської міської ради, перелік її повноважень; згідно з цією статтею Київська міська рада вирішує й інші питання, віднесені законами до її повноважень (тобто перелік повноважень не є вичерпним).

Особливістю виконавчої влади в м. Києві є виконання Київською міською державною адміністрацією контрольно-наглядових і координаційних функцій.

Модель організації публічної влади на місцевому рівні на всій території України передбачає функціонування поряд із місцевими державними адміністраціями як органами виконавчої влади також територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що взаємодіють із місцевими державними адміністраціями в порядку, встановленому законодавством.

Згідно зі ст. 15 проекту Закону до компетенції Київської міської державної адміністрації належать: перевірка стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форми власності; прийняття рішень щодо об'єктів державної власності, що перебувають у сфері її управління; використання й охорони земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та сприяння у виконанні покладених на такі органи завдань.

Такі повноваження місцевої державної адміністрації поряд з іншими містяться в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [15].

Тобто, проектом Закону звужено, порівняно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (а отже, і порівняно з іншими місцевими державними адміністраціями), перелік повноважень для Київської міської державної адміністрації.

Водночас ч. 3 ст. 6 проекту Закону передбачено передання галузевих повноважень Київської міської державної адміністрації до відання виконавчого комітету Київської міської ради. Тим самим забезпечується демократизація процесу прийняття управлінських рішень і частково зберіга-

ється сучасна управлінська модель (виконавчому органу ради належить компетенція місцевої державної адміністрації).

При цьому, наданням права Київській міській державній адміністрації створювати свої структурні підрозділи в районах міста Києва досягаються такі цілі: економія матеріально-організаційних ресурсів та оптимізація управлінської діяльності шляхом індивідуалізованого зосередження на потребах певної адміністративно-територіальної одиниці.

З огляду на викладене вище, можна відмітити позитивні тенденції можливих результатів, що настануть завдяки впровадженню положень аналізованого проекту Закону. Передбачена ним модель публічної адміністрації столиці України – міста-героя Києва відповідає загальноновизнаним світовим принципам місцевого самоврядування, сприятиме уніфікації правового визначення статусу органів місцевої влади в Україні з урахуванням особливостей столиці України як політичного, адміністративного, економічного та культурного центру держави.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полохович // Юридичний журнал. – 2004 – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.justinian.com.ua>

2. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Чапала Г. В. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.google.com>

3. Муніципальне право України : підруч. / за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 7.

4. Журавель Я. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права / Я. Журавель // Юридичний журнал. – 2007 – № 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.justinian.com.ua>

5. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. А. Колишко ; Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – К., 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.google.com>

6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>

7. Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні : Інформаційна довідка Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 03.06.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.minregionbud.gov.ua>
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>
9. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>
10. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 № 21-рп/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>
11. Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 № 9-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>
12. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>
13. Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»: проект Закону України № 4463, прийнятий у першому читанні 10.06.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
[http://www.rada.gov.ua/.](http://www.rada.gov.ua/)
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>