

- <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.4251.0>
9. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
 10. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf
 11. Про Антимонопольний комітет України: Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>
 12. Про Захист економічної конкуренції: Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>
 13. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2132-12>
 14. Про страхування: Закон України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>.
 15. Резнікова О. «Актуальні тенденції в динаміці показників глобальної конкурентоспроможності». Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/379/>
 16. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання: аналітична доповідь / за ред. Я.А. Жаліла. - К.: НІСД, 2011. - 31 с.
 17. «УКРАЇНА-2015: НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ. ЕКОНОМІКА». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uspishnaukraina.com.ua/nsa/99.html>

Рецензент: Юрчишин В.В., д.держ.упр., професор.

УДК 352.07

Немирівська О.Я.,

ст. викладач кафедри державного
управління та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ДО ПИТАННЯ ПРО ЕВОЛЮЦІЮ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В МІСТАХ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

В статті розглядаються особливості еволюції організаційної побудови місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

В статье рассматриваются особенности эволюции организационного построения местных государственных администраций в городах со специальным статусом.

In the article the features of the evolution of the organizational structure of local administrations in cities with special status.

Постановка проблеми. Актуальність питання обумовлена сучасним етапом розбудови української державності, необхідністю подальшого проведення адміністративної реформи в Україні. Досвід доводить, що питання оптимізації, удосконалення організаційних засад діяльності, в тому числі місцевих органів державної влади займали значне місце при здійсненні реформування адміністративної системи України. Але подальші заходи потребують комплексного дослідження визначених питань задля

вироблення рекомендацій щодо подальшого удосконалення системи державного управління, зокрема в містах зі спеціальним статусом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій дозволяє зробити висновок, що зазначеним питанням приділяється значна увага дослідників. Так, зокрема питанням структурно-функціональної оптимізації, забезпеченню реалізації державно-управлінських відносин на місцевому рівні присвячені роботи А. Сухорукової, Л. Набоки, інституціональним засадам формування та функціонування держадміністрацій – Л.Покрови, організаційно-правовим механізмам забезпечення окремих напрямів діяльності та функціонування держадміністрацій - Т.Гаман, Д.Терещенко тощо.

Мета статті – розглянути та проаналізувати етапи та суть змін організаційної побудови державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом.

Виклад основного матеріалу. Одні з перших праобразів державних адміністрацій в Україні можна знайти в сучасній історії України ще на початку 20 століття. Так, в одній з перших Конституцій сучасної доби – Конституції УНР 1918 року - п. 26 визначалось, що «єдина безпосередня місцева власть належить Радам та Управам...», але контроль та координація їх діяльності, в тому числі, здійснюється через призначених урядовців, які не мають право втручатись в справи вищезазначених органів [2]. Це дає уявлення про те, що непростий для України дорадянський період її державності подекуди пропонував конкретні й сучасні пропозиції у питанні здійснення управління на місцевому рівні.

Проте, в цілому, можна говорити про те, що саме радянський період, який передував утворенню в Україні місцевих державних адміністрацій, наклав суттєвий відбиток на формування управлінської системи незалежної країни. Сучасна модель та структура місцевих органів державної влади в своїй переважній більшості побудована за образом органів влади радянського періоду.

Для прикладу, п.53 Конституції 1929 року визначав «органами радянської влади на місцях: а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; б) з'їзди рад – районів й округів та обрані ними виконавчі комітети (виконкоми)». Таким чином, виконавчим комітетам рад відводилась роль «вищих органів радянської влади на відповідній території» [1]. Загалом для системи органів влади радянського періоду визначальним чинником став «принцип демократичного централізму». Він визначав основні принципи побудови та функціонування всіх владних органів держави, а саме – підпорядкування будь-яких, навіть виборних, органів влади вищестоячим, а також обов'язок їх підпорядкування, як правило, великій кількості вищестоячих органів державної влади. Такий принцип був виправданий основними засадами побудови та функціонування всіх органів влади, оскільки всі органи публічної влади визначались як державні. Ці норми, перш за все, закріплювались в усіх радянських конституціях.

Характерною особливістю регулювання організаційних засад діяльності місцевих органів влади стало визначення специфіки структури виконавчих комітетів обласних, районних, міських рад. Поряд з переліком відділів, які мають бути сформовані у виконкомі відповідного рівня, специфіка області або району передбачала можливість створення управлінь, які представляли інтереси відповідних Народних Комісаріатів. В такому випадку ці управління стають підпорядкованими не тільки вищестоячому виконкомові, а визначеному міністерству (народному комісаріату).

Своя специфіка існувала й щодо питання регулювання організації та діяльності виконавчого комітету в місті Києві. Так, конституційно була закріплена вимога щодо підпорядкування його відділів, окрім ради, безпосередньо відповідним Народним Комісаріатам (ст.96) [1].

В подальшому відбувалась оптимізація структури виконавчих комітетів рад через внесення змін до Конституції. При цьому керівна роль відводилась центральним органам державної влади республіканського рівня, зокрема Верховній Раді Української РСР, Раді Міністрів Української РСР [1].

Оскільки Конституція визначала підпорядкування місцевих органів державній вертикалі, за Радою Міністрів закріплювався обов'язок визначення структури виконавчих комітетів, зокрема, і в місті Києві.

Можна стверджувати, що попередниками сучасних місцевих органів виконавчої влади в Україні були виконавчі комітети, які утворювались місцевими радами. Виконкоми підпорядковувались не тільки радам, що їх утворювали, але й радам, виконавчим комітетам вищого рівня, а також іншим органам державної влади. Таким чином, в їх обов'язки входило виконання рішень та розпоряджень тих органів влади, яким вони були підпорядковані. Серед повноважень, що належали до сфери їх компетенції можна віднести такі як «керівництво державним, господарським та соціально-культурним будівництвом на відповідній території... на основі рішень Рад, що їх обрали та вищестоячих органів державної влади та управління, забезпечують виконання рішень, здійснюють контроль за проведенням їх в життя» [1].

З виникненням в Україні місцевих державних адміністрацій, розпочато новий етап розбудови української державності. Вони з самого початку були визначені органами державної виконавчої влади на відповідній території. В Законі України «Про Представника Президента України» та в Указі Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» було визначено основні організаційні засади діяльності, процедуру формування, підпорядкування та звітності місцевих органів державної влади. В 1992 року Президентом України було видано також ряд розпоряджень, дія яких спрямована на впорядкування організаційних засад діяльності, зокрема на визначення структури та напрямків діяльності державних адміністрацій в Україні.

Цей початковий етап у питанні регулювання організаційних засад діяльності державних адміністрацій в Україні став, на наш погляд, визначальним для подальшої оптимізації, удосконалення управління їх діяльністю.

Особливістю цього етапу становлення місцевих органів державної влади в Україні стала значна увага з боку центральних органів державної влади щодо визначення напрямків та сфер діяльності, компетенції державних адміністрацій. Загалом, розпорядженнями Президента України було затверджено кілька різновидів примірних переліків відділів, управлінь, інших служб місцевих державних адміністрацій, визначена примірна структура секретаріату обласної, Севастопольської міської державних адміністрацій.

Особливістю у визначенні структури адміністрацій даного етапу є різні підходи у регламентації видів та типів структурних підрозділів, які можуть бути в тих чи інших адміністраціях. Зокрема, структурні підрозділи в державних адміністраціях створювались за принципом безпосереднього або подвійного підпорядкування.

Окремої уваги заслуговує розгляд питання щодо визначення функціональних напрямків діяльності держадміністрацій, а також підходи щодо визначення типів їх структурних одиниць. Так, структурні підрозділи, що входять до адміністрації за принципом безпосереднього підпорядкування мають суттєві особливості у визначенні типу структурних одиниць: для обласних переважає такий тип як управління, для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – управління та відділи. Проте в КМДА створені ще й такі структурні підрозділи як комітет, фонд, інспекція. Окрім цього, в Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях структурні підрозділи об'єднані в КМДА – в департаменти, в СМДА – в комітети. Функціональна спрямованість департаментів та комітетів має не тотожну направленість. Так, в КМДА створені департаменти з таких питань як захист Конституції України та прав людини; з питань економіки, фінансів та бюджету; міського господарства; продовольства, торгівлі та споживчого ринку; будівництва та інвестицій; з гуманітарних питань; медицини та соціального захисту населення; зовнішньоекономічних зв'язків. До складу дев'ятого департаменту входять підрозділи, які виконують функції секретаріату. Проте вони не становлять окремої частини, як це, зокрема, в районних в місті Києві та Севастополі державних адміністраціях або як в СМДА, де склад секретаріату регулюється окремим додатком [5].

В 1998 році Постановою Кабінету Міністрів України затверджено черговий перелік структурних підрозділів. Новацією стало затвердження відповідних переліків рішенням Кабінету Міністрів України, а не Президента України. Іншою особливістю стала уніфікація структури держадміністрації різних рівнів. Загалом всі підрозділи адміністрації можна поділити на дві частини – перша секретаріат адміністрації, друга – інші підрозділи держадміністрації. Таким чином, в даному переліку зникає

групування у відповідні підрозділи держадміністрації, а також групування за принципом безпосереднього або подвійного підпорядкування. З структури адміністрацій на певний час зникає такий тип структурних підрозділів як департамент.

Функціональна спрямованість структурних підрозділів також має свої особливості. Так, СМДА в переважній більшості має подібну структуру до структури, що пропонується для обласної держадміністрації, за винятком таких специфічних особливостей, як наявність в переліку підрозділу, що відповідає за питання морської акваторії, туризму та водопостачання. Виконання державної політики щодо двох останніх сфер діяльності адміністрації пропонується виконувати в рамках інших споріднених підрозділів [8].

У питанні структури Київської міської та районної в місті Києві держадміністрації присутні свої особливості, які відрізняють їх від іншого виду адміністрацій. Ці відмінності наявні в секретаріаті, в якому, зокрема, створені такі відділи як по роботі із звернення громадян, зовнішніх зв'язків, режимно-секретний відділ, прес-служба [8].

Об'єктивною стала відсутність в КМДА підрозділів з питань агропромислового комплексу та наявність підрозділів, які не передбачені для інших видів держадміністрацій, а саме з питань охорони пам'яток історії, культури, історичного середовища, парків та установ дозвілля. В окремий напрям виділено питання готельного господарства, туризму та екскурсій. В СМДА питання туризму здійснюються в рамках управління з питань фізичної культури, спорту та туризму [8].

Наявність відмінних від інших держадміністрацій підрозділів, як уявляється, пояснюється необхідністю забезпечення Києвом столичних функцій. Ще в 1994 році Президентом України був підписаний Указ «Про деякі заходи для забезпечення виконання містом Києвом функцій столиці України», який закладав основні повноваження щодо забезпечення виконання столицею своїх функцій на КМДА [3]. Так, зокрема, для КМДА у структурі передбачено підрозділи з питань житлового забезпечення, обліку та розподілу житлової площі, комунального господарства, а також контролю за благоустроєм міста, реклами та дизайну як такі, що здійснюються в рамках окремих підрозділів, а не єдиного – управління житлово-комунального господарства, як це було передбачено для обласної та СМДА [8].

Для районного рівня особливостями можна відзначити наявність в місті Києві підрозділів з питань благоустрою й обліку та розподілу житлової площі, які відсутні для структури районних в місті Севастополі та районної державної адміністрації [9].

Відмінною особливістю вищезазначеної постанови уряду від 15 травня 1998 року № 748 стало те, що було вперше закріплене право голів держадміністрацій утворювати підрозділи, прямо не передбачені переліками, але в межах встановленої процедури [8].

В червні 1999 році урядом затверджується черговий варіант структури держадміністрацій, в якому з'являються новації щодо права голів держадміністрацій приймати рішення щодо визначення кількісного складу заступників голови відповідної держадміністрації. Замість секретаріату адміністрації вводиться поняття апарату [9].

В липні 1999 року з'являється ще один варіант, що стосувався структурних підрозділів лише КМДА та районних у місті Києві держадміністрацій. Він не містив переліку структурних підрозділів апарату держадміністрації, який пропонується замість секретаріату. В 1999 році в Києві відбулись значні структурні зміни в системі управління столицею. Так, вступив в силу закон про столицю, за яким в травні відбулись вибори Київського міського голови. Паралельно з цим розпочався процес визнання за Київською міською державною адміністрацією статусу виконавчого органу Київської міської ради.

В новій структурі управлінь та інших структурних підрозділів КМДА все більше підтверджуються столичні функції міста. Так, в КМДА засновано такі нові структурні підрозділи: з питань підприємництва, цінової політики, валютно-експертне управління, штаб цивільної оборони, ритуальних послуг, управління справами. Окремий статус отримують наступні напрями: зовнішньоекономічних зв'язків, торгівлі та побутового обслуговування населення, енергетики, транспорту та зв'язку.

В подальшому, згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 733 від 27 квітня 2000 р. було передбачено кілька окремих нових напрямів в діяльності КМДА, а саме – управління державного архітектурно-будівельного контролю, головне фінансове управління, управління преси та інформації. До сфери діяльності головного управління зовнішньоекономічних зв'язків включались питання інвестицій. Сфери комунального та готельного господарства об'єднувались в рамки єдиного головного управління [10].

Особливістю даного етапу стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 957 від 13 червня 2000 року, якою визначався порядок утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольських міських державних адміністрацій, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України, за якою голови цих адміністрацій наділялись правом створення таких підрозділів, якщо «вимагала специфіка економічної та соціальної сфери окремих регіонів». Для цього голова мав отримати погодження від відповідних центральних органів виконавчої влади. Також передбачалась можливість додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації. Дана норма була виключена із законодавства на основі змін до Постанови за № 461 від 6 травня 2001 року [4].

Наступні суттєві новації у питанні регулювання організаційних засад діяльності державних адміністрацій, в тому числі в містах Києві та Севастополі, були затверджені в 2008 році, зі змінами та доповненнями, що вносились пізніше. Так, відмінною рисою структури КМДА на даному

етапі можна визначити в складі апарату управління організаційно-аналітичного та правового забезпечення діяльності голови КМДА (патронатна служба), управління та відділи організаційного забезпечення діяльності першого заступника та заступників голови КМДА, які існують як окремі структурні підрозділи державної адміністрації, що не передбачалось для інших типів державних адміністрацій. В адміністрації також було запроваджено відділ з питань запобігання та протидії корупції, сектор забезпечення роботи адміністративної комісії, а також відділ координації роботи проектних і будівельних організацій. До повноважень відділу взаємодії з правоохоронними органами додавалась сфера взаємодії з судами та органами юстиції [7].

В березні 2012 році Київрада розглянула проект рішення про структурну реорганізацію КМДА. Основна мета реформи в столиці мала привести до ліквідації головних управлінь, на зміну яких мають прийти більш укрупнені структурні підрозділи – департаменти. В рамках апарату на 4 структурні підрозділи покладаються питання щодо забезпечення діяльності голови, першого заступника, заступників голови КМДА, а також заступника керівника апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Департаменти мали об'єднувати сфери віддання за галузевим та предметним принципом. В рамках департаментів передбачалось існування в переважній більшості головних управлінь та управління.

Постанова Кабінету Міністрів України № 606 від 18 квітня 2012 року визначила та закріпила право голови державної адміністрації самостійно визначати вид та статус структурних підрозділів. Окрім цього, затверджувався єдиний перелік структурних підрозділів для всіх типів державних адміністрацій. Було визначено, що нові структури мають бути сформовані до 1 січня 2013 року [6]. Такі зміни є новацією вітчизняного законодавства, а саме у питанні надання голові держадміністрації керівних повноважень щодо визначення структури, складу, статусу структурних підрозділів очолюваного ним органу державної влади.

Висновки. Аналіз генези організаційної побудови державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом доводить, що дане питання залишається одним з найбільш актуальних в сучасній державно-управлінській практиці України. Пошук оптимальної структури цих адміністрацій має суттєві особливості, що пов'язано зі специфікою їх статусу та функцій в цілому. Ці особливості створюють умови для подальших наукових пошуків у визначеному питанні.

Використані джерела інформації:

1. Конституції УРСР 1919–1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Конституції_УРСР_1919–1978#.D0.9A.D0.BE.D0.BD.D1.81.D1.82.D0.B8.D1.82.D1.83.D1.86.D1.96.D1.8F_1929_.D1.80.D0.BE.D0.BA.D1.83.5B2.5D

2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
3. Про деякі заходи для забезпечення виконання містом Києвом функцій столиці України: Указ Президента України від 18.03.1994 № 99/94. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/99/94>
4. Про затвердження Порядку утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 957. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/957-2000-п>
5. Про затвердження примірних переліків відділів, управлінь, інших служб Київської міської, районних у м. Києві державних адміністрацій: Розпорядження Президента України від 14.05.1992 № 88/92. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/88/92-рп>
6. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-п>
7. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у м. Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. № 791. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/791-2008-п>
8. Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 1998 р. № 748. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/748-98-п>
9. Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. № 1101. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1101-99-п>
10. Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2000 р. № 733. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart44/inx44709.htm>

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