

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ РАЙОНІВ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ

LOCAL SELF-GOVERNMENT OF UKRAINIAN CITIES' DISTRICTS

Нестор В.Р.,
кандидат юридичних наук

У статті узагальнено, що в юридичній літературі в Україні доволі небагато уваги приділяється районним у містах органам місцевого самоврядування. Як правило, аналізується історія – те, що за радянських часів в районах у містах обов'язково були колегіальні представницькі органи місцевого самоврядування, а у перші роки після проголошення незалежності з'явилась можливість варіативності організації муніципального управління у цих адміністративно-територіальних одиницях. Це призвело до того, що у деяких українських містах з районним поділом районні у містах ради було скасовано.

Метою статті є аналіз місцевого самоврядування в Україні у частині особливостей системи його органів на рівні районів у містах.

Узагальнено, що відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», особливості місцевого самоврядування у районах цих міст визначають відповідні міські ради. На сучасному етапі є два варіанти: у кожному з районів міста утворюються районні у місті ради, а також їхні виконавчі органи (Харків, Дніпро, інші); у кожному з районів міста утворюються виконавчі органи міської ради (Одеса – районні адміністрації Одеської міської ради, інші міста).

Автором підкреслено, що у сучасній юридичній літературі немає єдності з питання, чи доцільно мати поліваріантність по відношенню до питання існування районних у містах рад. Вчені займають протилежні позиції – від повної підтримки того, що ці ради мають функціонувати, до повної підтримки цілком протилежного варіанту, – тобто, що необхідності у районних у містах рад немає. Дослідники першої групи наголошують на тому, що скасування районних у містах рад сприяє подальшій централізації.

Резюмовано, що у цілому, у централізації немає нічого негативного, якщо вона не є надмірною. Але все ж таки, привертає увагу те, що «на фоні» такої, що відбувається у країні, децентралізаційної реформи, у районах міст спостерігаються цілком протилежні процеси.

За підсумками дослідження слід рекомендувати внести зміни до чинного законодавства, відповідно до яких усі райони у містах обов'язково повинні мати колегіальні представницькі органи.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

The articles summarize that in the legal literature in Ukraine quite a bit of attention is paid to district local governments. As a rule, the history is analyzed – that in Soviet times in the districts in the cities were necessarily collegial representatives of the organization of self-government, and in the first years after the declaration of independence there was a possibility of variability of municipal administration in these administrative-territorial organizations. This has led to the abolition of district councils in some Ukrainian cities with district divisions.

The purpose of the article is to analyze local self-government in Ukraine in terms of special systems of its bodies at the district levels in cities. It is generalized that in accordance with the Law "On local self-government in Ukraine", the features of local self-government in the districts of these cities are determined by the relevant city councils. At the present stage, there are two options: in each of the districts of the city, districts are created in the city council, as well as their executive bodies (Kharkiv, Dnipro, others); in each of the districts of the city the executive bodies of the city council are created (Odessa – district administrations of the Odessa city council, other cities).

The author emphasizes that in the modern legal literature there is no unity on the question of whether it is appropriate to have multivariate in the restoration to the question of the existence of district councils in the city. The United States take opposing positions – from national support for the functioning of these councils to national support for the complete opposite – which means that there is no need for districts in the city councils. Researchers of the first group prepared because centralizing district councils in cities promotes further centralization.

It is summarized that in general, there is nothing negative about centralization, if it is not excessive. But still, it is noteworthy that "to help" the ongoing decentralization reform in the country, in areas of the city there are quite opposite processes.

For the final research, it should be recommended to amend the current legislation, according to which all districts in the cities of both persons should have collegial representative organizations.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

В юридичній літературі в Україні доволі небагато уваги приділяється районним у містах органам місцевого самоврядування. Як правило, аналізується історія – те, що за радянських часів в районах у містах обов'язково були колегіальні представницькі органи місцевого самоврядування, а у перші роки після проголошення незалежності з'явилась можливість варіативності організації муніципального управління у цих адміністративно-територіальних одиницях. Це призвело до того, що у деяких українських містах з районним поділом районні у містах ради було скасовано.

Стан дослідженості. Питання здійснення місцевого самоврядування на рівні районів у містах аналізували усі фахівці з муніципального права (дивись, наприклад, [1-3]). У цій статті використано праці переважно таких авторів, як Борденюк В.І., Корнієнко М. І., Хохлакова І. В., Конотопцев О. С., Єдинак Я.Б., Куйбіда В. С.

Метою статті є аналіз місцевого самоврядування в Україні у частині особливостей системи його органів на рівні районів у містах.

Основний текст. Як справедливо зазначають дослідники, «першим містом, в якому були ліквідовані районні у місті ради ще у 1994 р., був Львів. Міська влада у Львові сьогодні репрезентована міським головою, міською радою

та її виконавчими органами – виконавчим комітетом, галузевими департаментами і районними адміністраціями. Районні адміністрації є багатофункціональними територіальними виконавчими органами міської ради, які здійснюють оперативне управління районами міста» [4, с. 106]. Слід погодитись з цією цитатою, адже вона є нічим іншим, як констатацією історичних фактів та узагальненням.

А.Романюк зауважив, що «головними причинами, що зумовили ліквідацію районних у місті Львові рад та створення на їхньому місці районних адміністрацій, були такі фактори:

– по-перше, на той час практично не було розподілено повноваження між територіальними органами влади України. Мали місце дублювання повноважень та конкуренція компетенцій між міською та районними радами;

– по-друге, управління містом потребувало оперативності, а цього було неможливо досягти за умови існування районних рад поряд із міською радою;

– по-третє, актуальними були проблеми здешевлення управління, у т. ч. за рахунок скорочення видатків на бюрократичний апарат» [5].

Знов-таки, як і у попередній цитаті, у цій цитаті не йдеться про авторське відношення до аналізованої проблематики. Автор лише узагальнює точки зору, що склалися

в юридичній літературі щодо припинення функціонування районних у містах рад у Львові, яке не поновлено і зараз.

Слід підкреслити, що у сучасній юридичній літературі немає єдності з питання, чи доцільно мати поліваріантність по відношенню до питання існування районних у містах рад. Вчені займають протилежні позиції – від повної підтримки того, що ці ради мають функціонувати, до повної підтримки цілком протилежного варіанту, – тобто, що необхідності у районних у містах рад немає.

В українській літературі з муніципального права резюмовано: «таким чином, у містах із районним поділом на сьогодні маємо дві протилежні позиції щодо побудови оптимальної моделі управління містом, а саме:

– ліквідація (або відсутність районних рад як органів місцевого самоврядування; створення районних адміністрацій та інших структур виконавчих комітетів рад; управління містом як єдиною цілісною системою; міська територіальна громада є суб'єктом місцевого самоврядування і в цьому випадку управління майном та фінансовими ресурсами здійснює міська рада;

– продовження функціонування районних у містах рад та їх виконавчих органів як один із засобів наближення до людей; наділення цих органів певними повноваженнями та ресурсами; надання жителям районів у містах статусу самостійного суб'єкта права власності» [6, с. 102].

О.С. Конотопцев так формулює коріння проблеми: «Нормативно-правова база Радянської України передбачала обов'язковість поділу міста на райони, якщо чисельність його населення перевищувала 200 тис. осіб. Щоправда спосіб поділу не визначався, через що в практичному застосуванні цієї норми мали місце значні диспропорції: навіть у межах одного міста чисельність мешканців різних районів може відрізнятися в кілька разів» [9, с. 67]. Слід зазначити, що далеко не у кожному місті України районуванню притаманні такі риси. До того ж, немає перешкод для того, щоб переглянути районування міста – як це було зроблено приблизно 10 років тому у місті Одеса, коли кількість районів міста була зменшена майже вдвічі (на сучасному етапі у місті Одеса функціонує 4 райони).

В. Павлов, звертаючись до історії, також вважає, що коріння проблеми, науковий дискурс навколо якої ми аналізуємо, лежать у радянському минулому. Логіка його міркувань є наступною: «розгляд окресленої проблеми слід починати з питання, чи потрібні взагалі райони у містах. Райони в містах були створені ще за Радянського Союзу. В умовах тоталітарної держави правляча партія намагалася сформувати систему управління, спроможну контролювати абсолютно всі сфери та галузі життя.

Але далеко не завжди цього вдавалося досягти: було надзвичайно важко керувати великими містами через великий розмір об'єкта управління.

Вирішення цієї проблеми вбачалося в зменшенні розмірів об'єкта управління, тобто поділ цих великих міст на менші адміністративно-територіальні одиниці – райони у місті» [8].

Ці міркування є доволі сумнівними, якщо відноситися до них критично. Так, дійсно, у тоталітарному суспільстві багато сфер суспільного життя знаходиться під пильним контролем держави. Однак, навряд чи райони у місті утворювалися спеціально і лише для того, щоб здійснювати такий контроль.

По-перше, автор не бере до уваги те, що районування «допомогало» здійснювати контроль лише у містах – і далеко не в усіх. Сільські, селищні населені пункти, невеликі міста за кількістю істотно переважали великі міста, що районувалися. А тому, його аргументам бракує переконливості.

По-друге, автор забуває (чи не володіє інформацією), що основним роботодавцем у досліджуваній ним період була саме держава. А тому значно легше було «контролювати» усі необхідні сфери, застосовуючи підприємства, установи, організації, їхній апарат. До речі, на цьому на-

голосила також і І.В. Хохлаєва, яка зазначила, «що вирішення проблеми організації управління районами у містах має відбуватися з урахуванням головної мети адміністративної реформи та процесу децентралізації влади – максимального наближення адміністративних послуг органів влади до населення як головного споживача» [4, с. 110].

З цього приводу О.С. Конотопцев справедливо зазначив, що «сьогодні органи місцевого самоврядування виконують функції, які в Радянському Союзі виконувалися партійними, профспілковими, громадськими та іншими організаціями. Більше того, якщо сприймати управлінську діяльність органів влади як надання організаційної послуги населенню (що становить концептуальну сутність найновітнішого підходу до розуміння явища публічного управління), то наближеність до об'єкту управління стає чи не найголовнішою передумовою ефективного та якісного управління. Тобто, потреба в існуванні самих районів у місті та органів влади в цих адміністративно-територіальних одиницях сумніву не викликає» [9, с. 4-5]. Варто повністю погодитися з О.С. Конотопцевим.

Отже, першим аргументом прихильників відсутності районів у містах та / або колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування на цьому рівні є те, що це копіювання досвіду радянського тоталітарного минулого, якого варто б позбутися у демократичній країні. Одразу зауважимо, що це далеко не так. Не все, що було за часів СРСР, являє собою «радянський тоталітарний» досвід. Наприклад, у контексті нашого дослідження важливим є те, що місто Лондон також районуване – хоча ані радянського, ані тоталітарного минулого в останні сторіччя у Сполученому Королівстві не спостерігалося.

Доречно проаналізувати і інші аргументи.

Я.Б. Єдинак вважає, що «у сучасних демократичних умовах управління містами з районним поділом в Україні призвело до поступового відбирання з боку міських рад визначених повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів» [10, с. 1]. Автор констатує наявний факт, але цей факт може бути одним з аргументів «проти» функціонування районних у містах рад (що у них обмаль повноважень).

Ще один аргумент «проти» функціонування колегіальних представницьких органів у районах у місті аналізує та доводить його слабкість відомий фахівець з муніципального права М. І. Корнієнко. Він розмірковує: «не витримує критики також твердження прихильників ліквідації районних у місті рад, що такий захід сприятиме утворенню єдиної системи управління міським господарством, скороченню адміністративно-управлінського персоналу. Насправді ж скорочується лише районна рада як представницький орган, члени якої працюють на громадських засадах, а отже, великих витрат на своє утримання не потребують. На базі ж ліквідованих виконавчих органів районних рад створюються районні адміністрації майже з тими самими функціями, але безпосередньо підпорядковані міському голові та підзвітні міській раді» [11, с. 205].

Також слід взяти до уваги аргументацію В.С. Куйбіди, який вважає, що «складність організації влади в багатьох містах із районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових» [12, с. 5].

Як вже було зазначено, варто надати перевагу думці, відповідно до якої на рівні районів у місті слід формувати як колегіальні представницькі, так і колегіальні виконавчі органи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що системно ці питання досліджували: Я.Б. Єдинак – відомий фахівець з державного управління та В.І. Борденюк – відомий фахівець з конституційного та муніципального права.

В.І. Борденюк підкреслив, що це питання варто уваги тому, що «навряд чи можна визнати виправданою існуючу

практику, коли, наприклад, жителі сіл, селищ та невеликих міст визнаються носіями права на місцеве самоврядування, а жителі міських районів, які за кількістю населення, соціально-економічними та іншими показниками не поступаються містам обласного значення, не мають такого права. Та, на жаль, ця обставина не враховується прибічниками ліквідації місцевого самоврядування на рівні районів міст з районним поділом» [15, с. 75]. Слід повністю погодитись з цим міркуванням.

Я.Б. Єдинак досліджував це питання на монографічному рівні – у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. У цій праці та у супутніх публікаціях до неї він сформулював низку важливих тез.

По-перше, автор формулює свою позицію щодо того, що «управління великими містами з кількістю населення більше ніж 400 тис. осіб свідчить про потребу в районному представництві міської влади як найбільш наближеній її частині до населення відповідних районів міста. Наразі такими виконавчими органами є районні у місті адміністрації» [10, с. 2]. Водночас, це є констатацією факту та описує ситуацію, що склалася у більшості українських міст з районним поділом.

По-друге, цікавою є думка Я.Б. Єдинака щодо того, що «міським радам чинним законодавством України не визначено право утворювати районні у місті адміністрації як окремі органи місцевого самоврядування, наділяти їх визначеними повноваженнями, самостійно без відповідних правових норм визначати нормативний акт керівника районної у місті адміністрації, статус засідання районної у місті адміністрації як колегіального органу, затверджувати структуру районної у місті адміністрації, чисельність її працівників, встановлювати класифікацію посад працівників районної у місті адміністрації, а також здійснювати їх оплату праці» [14, с. 271]. Він має рацію у тому, що виключно фізичні особи в Україні діють від-

повідно принципу «дозволено все те, що не заборонено законом». Що ж до юридичних осіб, особливо до органів публічної влади, то значущим є протилежний принцип, а саме – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Таким чином, дійсно, варто внести відповідні зміни та доповнення до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у цій частині.

По-третє, Я.Б. Єдинак констатує ще один факт, – а саме, що «останніми роками щодо міст України простежується практика переходу від районних у місті рад до районних у місті адміністрацій як однієї з проміжних форм управління районами міста. Тобто відбувається централізація на рівні управління районами в місті. Слід наголосити також на тому, що утворення та діяльність районних у місті адміністрацій не відповідає нормам чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування та призводить до виникнення цілої низки невідповідностей в їхньому функціонуванні» [13, с. 145]. Він цілком справедливо констатує централізацію, що має місце в аналізованому випадку, а отже – дещо входить у протиріччя з сучасним (поточним) етапом муніципальної реформи, який передбачає як раз децентралізацію.

Висновки. У цілому, у централізації немає нічого негативного, якщо вона не є надмірною. Але все ж таки, привертає увагу те, що «на фоні» такої, що відбувається у країні, децентралізаційної реформи, у районах міст спостерігаються цілком протилежні процеси. Отже, логіка Я.Б. Єдинака визнається переконливою не тільки нами, але й іншими дослідниками питань місцевого самоврядування. Слід рекомендувати внести зміни до чинного законодавства, відповідно до яких усі райони у містах обов'язково повинні мати колегіальні представницькі органи.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в розробці відповідних змін та доповнень до чинного законодавства України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81-89.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260-265.
4. Хохрякова І. В. Досвід організації управління у містах з районним поділом в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 103-112.
5. Романюк А. Ліквідація районних рад у м. Львові у 1994–1995 рр.: причини і наслідки. Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листоп. 2009 р. URL: <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc>
6. Основи місцевого самоврядування: наук.-практ. посіб. / авт.кол. за заг.ред. В.М. Олуйка. Хмельницький: ЦППК, 2008. 730 с.
7. Конотопцев О. С. Доцільність існування районів у місті. Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (3 квіт. 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. Ч. 1. С. 66 – 69.
8. Павлов І. Доцільність формування районних у місті рад: аналіз підходів. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10pivrap.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10pivrap.pdf)
9. Конотопцев О. С. Доцільність існування представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_5
10. Єдинак Я.Б. Повноваження районних у місті адміністрацій та їх інституційне забезпечення. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 (18). URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/18.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/18.pdf)
11. Корнієнко М. І. Районні у містах ради як конституційний інститут. *Право України*. 2011. № 2. С. 201 – 207.
12. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2001. 18 с.
13. Єдинак Я.Б. Ступінь дослідження проблеми формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації в містах із районним поділом. *Theory and Practice of Public Administration*. 2017. № 2. С. 144-151.
14. Єдинак Я. Б. Удосконалення інституційного забезпечення діяльності районних у місті адміністрацій. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1-2(1). С. 266-273.
15. Борденюк В. Місцеве самоврядування в районах міст з районним поділом як форма децентралізації управління великим містом. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 72-79.