

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ
СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТА-ГЕРОЯ КИЄВА В ПРОЕКТАХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ**

У статті розглядається правове регулювання адміністративно-територіального устрою столиці України – міста-героя Києва. Аналізується рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій. Досліджуються проекти Законів України, в яких пропонується на законодавчому рівні врегулювати систему адміністративно-територіального устрою в місті Києві.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, законопроект, місто із спеціальним статусом, Київ.

Губань Р. В. Проблемы реформы административно-территориального устройства столицы Украины – города-героя Киева в проектах Законов Украины.

В статье рассматривается правовое регулирование административно-территориального устройства столицы Украины - города-героя Киева. Анализируется решение Конституционного Суда Украины по делу об административно-территориальном устройстве. Исследуются проекты законов Украины, в которых предлагается на законодательном уровне урегулировать систему административно-территориального устройства в Киеве.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, законопроект, город со специальным статусом, Киев.

Guban R. V. Problems of reforming the administrative-territorial structure of Ukrainian capital – the Hero-City Kyiv in Ukrainian bills.

The article examines the legal regulation of administrative and territorial capital of Ukraine - Kyiv-hero. We analyze the decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of administrative areas system. We study the draft laws of Ukraine, which are offered by law regulate the administrative and territorial division in Kiev.

Keywords: administrative-territorial unit, administrative-territorial device, bill, city with the special status, Kyiv.

Необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою України вже ні в кого не викликає сумніву – ні у вчених, ні в експертів, ні у представників органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак поки що в державі не існує затвердженої концепції такої реформи. І якщо, загалом, доктринальні аспекти проведення реформи адміністративно-територіального устрою України розроблені достатньо, то питанням реформи адміністративно-територіального устрою міст із спеціальним статусом приділяється значно менше уваги. Дослідженням певних питань адміністративно-територіального устрою Севастополя займалися такі українські вчені: Г. Г. Абасов, О. В. Андрущук, В. І. Борденюк, А. І. Доценко, О. Л. Копиленко, М. С. Куйбіда, В. Я. Малиновський, Д. В. Могила, М. І. Малишко, Я. П. Павлович, М. І. Росенко, О. В. Скрипнюк. Однак вони не ставили предметом дослідження адміністративно-територіальний устрій столиці України – міста-героя Києва. У зв'язку з цим тема адміністративно-територіального устрою столиці залишається малодослідженою, незважаючи на те, що у Верховній Раді України зареєстрований ряд законопроектів, присвячених цій темі. Тому метою нашої статті є аналіз зазначених законопроектів.

Системі адміністративно-територіального устрою столиці присвячений лише один пункт статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», в якому сказано: «Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті» [1]. Зрозуміло, що таке не надто детальне врегулювання цього питання не могло не викликати запитань при реалізації цієї норми на практиці. Загалом же звернення народних депутатів України до Конституційного Суду України з тим, аби єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні розтлумачив цю норму, було зумовлене рішенням Київської міської ради від 30 січня 2001 року N 162/1139 «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва», яким у місті Києві замість 14 районів утворено 10 нових районів з визначенням їх меж.

Конституційний Суд України в рішенні від 13 липня 2001 року відзначив: «Межі повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, Законом

України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада» [2].

З цих же позицій виступив і Голова Конституційного Суду України (на той час) А. А. Стрижак у коментарі Конституції України: «Межі повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті, законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами чітко не визначені і не віднесені до компетенції інших органів. У зв'язку з цим та виходячи із спеціального конституційного статусу міста Києва як столиці України, не виключається можливість вирішення цих питань Київською міською радою до їх повного законодавчого врегулювання» [3, с. 485].

Однак, незважаючи на рішення КСУ, питання адміністративно-територіального устрою в столиці так і не було остаточно вирішене.

10 вересня 2008 року народний депутат України А. І. Семиного зареєстрував проект Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо питань адміністративно-територіального устрою)» [4], в якому пропонувалося текст статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» доповнити частиною 3 такого змісту: «Питання адміністративно-територіального устрою міста Києва вирішується на місцевому референдумі» [4]. Як зазначалося в пояснювальній записці до законопроекту, його метою було прийняття норм, які забезпечать жителям територіальної громади міста Києва реалізацію права, яке гарантоване Конституцією (ч. 1 ст. 140), самостійно вирішувати питання адміністративно-територіального устрою щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві [5]. Ця ініціатива отримала схвальний відгук у фахівців Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Зокрема, вони зазначили, що аналіз відповідних положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про столицю України – місто-герой Київ», засвідчує, що порядок вирішення цих питань і досі залишився невизначеним [6].

Водночас експерти, посилаючись на рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. (справа про адміністративно-територіальний устрій), в якому останній зазначив, що визначення внутрішньої територіальної організації держави, що включає поділ її території на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, є питаннями загальнодержавного значення, у вирішенні яких об'єктивно повинна брати безпосередню участь держава в особі відповідних органів державної влади, не підтримали ідею, згідно з якою «питання адміністративно-територіального устрою міста Києва вирішується на місцевому референдумі». На думку фахівців управління, вирішення таких важливих питань, як утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі районів у містах), має здійснюватися за участі відповідних органів державної влади (наприклад, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України). Адже, приміром, у разі віднесення до повноважень територіальних громад міст вирішення питань утворення та ліквідації районів у містах означатиме, що держава змушена буде пристосовувати систему місцевих органів державної влади до рішень відповідних міських рад, що не узгоджується з принципом територіального верховенства держави [6].

Разом з тим фахівці управління вважають, що вистовлене не виключає участі у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою відповідних територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування, які повинні діяти при цьому в межах Конституції і законів України. Оскільки місцеве самоврядування є формою децентралізації державної влади, тому населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та обрані ним органи не можуть бути повністю усунені від процесу вирішення цих питань, особливо в тих випадках, коли це стосується його інтересів. Зокрема, правові передумови участі сільських, селищних, міських рад (у тому числі і Київської міської ради), а отже, і територіальних громад у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою передбачені у відповідних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За змістом цих положень повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на повноваження, в межах яких вони самостійно вирішують питання адміністративно-територіального устрою остаточно, і повноваження, в межах яких вони вносять лише відповідні пропозиції уповноваженим на це органам державної влади. Приміром, за змістом пункту 41 частини першої статті 26 та пункту 1 статті 37 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради самостійно приймають рішення з питань найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту. Ці

рішення є остаточними і не потребують узгодження чи затвердження іншими органами. Що ж стосується більш важливих питань адміністративно-територіального устрою (зокрема, утворення та ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць), то за змістом згадуваних вище положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна дійти висновку, що сільські, селищні, міські ради можуть вносити у порядку і межах, визначених законом, лише відповідні пропозиції щодо вирішення таких питань органами державної влади чи іншими органами місцевого самоврядування (зокрема, районними та обласними радами). У вирішенні цих питань можуть брати участь і відповідні територіальні громади (в тому числі міста Києва), адже за змістом статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування.

З огляду на викладене вище, управління вирішило, що рішення місцевих референдумів з питань утворення чи ліквідації адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі районів у містах) можуть розглядатися лише як форма їхньої участі у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, які повинні мати факультативний, а не обов'язковий характер [6]. На нашу думку, остаточний висновок експертів управління не є достатньо логічним, оскільки не можна обґрунтовувати відмову у втіленні ідеї, що міститься в законопроекті, лише на тій підставі, що це питання вже врегульовано на законодавчому рівні інакше. Адже законодавство будь-якої країни є динамічним, і одним із завдань парламенту є приведення законодавства у відповідність із суспільними реаліями. Ця відмова була б закономірною, якби це питання вже врегульовувалося у нормативно-правовому акті, який має вищу юридичну силу порівняно з нормативно-правовим актом, у який пропонується внести зміни (у випадку України – Конституцію). У вирішенні цього питання, видається нам, потрібно враховувати також і положення статті 3 Конституції України, яке має принципове значення: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [7]. Отже, держава зобов'язана реагувати на потреби громадян. Більше того, в статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року [8], йдеться про те, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [8]. Тобто недвозначно стверджується, що думкою місцевих громад потрібно цікавитися обов'язково. Щоправда, із змісту цієї статті випливає, що це не обов'язково має бути референдум.

Дещо інакше питання адміністративно-територіального устрою міста Києва пропонували вирішити народні депутати України А. В. Портнов та В. П. Пилипенко. Статтю 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» вони радили доповнити частиною 3 такого змісту: «Рішення про утворення і ліквідацію (реорганізацію) районів у місті Києві, встановлення та зміну їх меж, найменування і перейменування таких районів приймається Київською міською радою за умови погодження з Верховною Радою України» [9]. Як зазначили автори законопроекту в пояснювальній записці, необхідність прийняття цього акта зумовлена тим, що в чинному Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» не визначено положення стосовно порядку утворення і ліквідації (реорганізації) районів у місті Києві, а також не визначений орган, до компетенції якого це належить [10].

Прикметно, що фахівці управління поряд із зауваженням про те, що рішення таких важливих питань, як утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі районів у містах), має здійснюватися за участі відповідних органів державної влади, наприклад Кабінету Міністрів України, зазначили, що наслідком наділення міських рад повноваженнями остаточно вирішувати питання утворення чи ліквідації районів у містах може стати повна ліквідація районів у містах, що призведе до простого переміщення централізму із загальнодержавного рівня на рівень міст із районним поділом, коли всі питання соціально-економічного та культурного розвитку відповідних міст будуть вирішувати міські ради та їх виконавчі органи, очолювані міськими головами. А це не узгоджується з принципами децентралізації державної влади, яка повинна мати своє продовження із загальнодержавного рівня не тільки на рівень відповідних міст, а й на рівень їх складових частин – районів у містах [11].

Загалом же управління дійшло висновку, що рішення місцевих референдумів та відповідних місцевих рад з питань утворення чи ліквідації адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі районів у містах) можуть розглядатися лише як форма їх участі у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, які мають остаточно вирішуватися відповідними органами державної влади, а не міськими радами [11].

Наявність законопроектів, в яких розглядаються питання адміністративно-територіального устрою столиці України свідчить про недостатню урегульованість цього питання на законодавчому рівні. З нашої точки зору, з огляду на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, при реформуванні адміністративно-територіального устрою столиці необхідно врахувати думку територіальної громади. Однак потрібно дослідити це питання ще й на доктринальному рівні.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-39/2001 від 13 липня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
3. Стрижак А. А. Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналітичний огляд та коментарі) / А. А. Стрижак. – К. : Ін Юре, 2010. – 631 с.
4. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо питань адміністративно-територіального устрою)» від 10.08.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33278.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо деяких питань адміністративно-територіального устрою міста Києва)» [Електронний ресурс]/ – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33272.
6. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо питань адміністративно-територіального устрою)» від 10.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33278.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
9. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо деяких питань адміністративно-територіального устрою міста Києва)» від 08 вересня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33272.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо деяких питань адміністративно-територіального устрою міста Києва)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33272.
11. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (щодо деяких питань адміністративно-територіального устрою міста Києва)» від 08 вересня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33272.

** Губань Радим Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова.*