

УДК 35(477)(08)

О. М. НЕМЧІНОВ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РАЙОНАМИ В МІСТАХ УКРАЇНИ
(на прикладі м. Львова)**

Проаналізовано проблему управління районами в містах України, зокрема наявність і відсутність районних у місті рад. На прикладі м. Львова досліджено організацію управління районами в місті. Запропоновано варіанти покращання управління районами в місті в системі адміністративно-територіального устрою.

In the article the problem of management districts is analysed in the cities of Ukraine, in particular presence and absence of district in town of advices. On the example of city Lvov organization of management districts is probed in town. The variants of improvement of management districts are offered in town in the system of administrative-territorial device.

Ключові слова: райони в місті, адміністративно-територіальний устрій, територіальне управління.

Розбудова України як незалежної демократичної держави, сталий розвиток її економіки в умовах світової фінансово-економічної кризи, забезпечення всебічного розвитку її соціальної інфраструктури тісно пов'язані з проблемою удосконалення системи територіального управління та адміністративно-територіального устрою. Одною із ланок такого устрою в Україні є райони у містах з районним поділом (далі райони у містах). Всебічне врахування проблем управління районами у містах є необхідною умовою ефективності реформування системи територіальної організації та гармонізації надання населенню адміністративних послуг.

Проблема адміністративно-територіального устрою і його реформування тривалий час привертає увагу дослідників [5], проте проблеми управління районами в містах потребують ґрунтовнішого аналізу, оскільки зазвичай розглядаються в аспекті діяльності місцевих рад (районних і міських) [2], та історичних особливостей їх функціонування за радянської доби. Зокрема Я. Верменич, В. Шабельніков досліджували історію адміністративно-територіального поділу взагалі [15]. Однак у перспективі такі дослідження можуть виділятися в окремий науковий напрям проблем регіонального розвитку, адміністративно-територіального устрою України.

Мета статті – дослідити сучасні проблеми управління районами в містах в Україні на прикладі м. Львова як в історичній ретроспективі, так і з правової точки зору. Дослідження різних аспектів функціонування та управління районами в містах здійснювалося в контексті посилення впливу на процес прийняття управлінських рішень, наслідків таких рішень для розвитку українського суспільства з метою вироблення наукових рекомендацій для розробки сучасної системи територіального поділу і ефективного функціонування органів управління на рівні районів у містах

з районним поділом.

Відповідно до Конституції України [8], територіальний устрій країни ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Станом на 1 січня 2010 р. в Україні було 118 районів у містах (у тому числі 10 – у м. Києві та чотири – у м. Севастополі), які розміщені в 26 містах України, в яких утворенно 79 районних у місті рад, у 39 районах 8 міст районні у містах ради не утворені або скасовані (табл.).

Таблиця

Міста з районним поділом, в яких районні ради в місті не утворено

<i>Місто</i>	<i>Область</i>	<i>Районів у місті</i>
Горлівка	Донецька	3
Макіївка	Донецька	5
Маріуполь	Донецька	4
Запоріжжя	Запорізька	7
Львів	Львівська	6
Миколаїв	Миколаївська	4
Одеса	Одеська	8
Суми	Сумська	2

Наприклад, 19 листопада 2009 р. депутати Черкаської міської ради ухвалили рішення про неутворення районних у місті рад (Соснівської та Придніпровської), натомість планують створити районні адміністрації. Це четверта спроба ліквідації районних у місті Черкасах рад (попередні здійснювались у 1997 р., 2001 р., 2005 р.). Зокрема долю останнього рішення Черкаської міської ради від 12.07.2005 р. № 8-436 “Про неутворення районних (Соснівської та Придніпровської) у місті Черкаси рад” вирішив Київський апеляційний адміністративний суд. Ухвалою від 15.01.2008 р. суд визнав вищевказане рішення недійсним, ухвалили з порушенням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, без урахування думки районних у місті рад і членів територіальної громади.

26 червня 2009 р. на пленарному засіданні 38 сесії міської ради п’ятого скликання депутати розглянули клопотання Асоціації органів самоорганізації населення м. Вінниці щодо недоцільності створення в місті районних рад (Замостянської, Ленінської та Староміської) і ухвалили рішення про неутворення районних рад у наступний виборчий період та винесення питання про утворення районних у місті Вінниці адміністрацій. Варто зазначити, що ухвалене 25 травня 2006 р. рішення міської ради № 12 “Про повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів”, зокрема п. 6: “рішення щодо утворення чи неутворення районних у м. Вінниці рад буде прийнято міською радою не пізніше, як за шість місяців до дня проведення чергових виборів відповідно до чинного законодавства”

– було прийнято райрадами неоднозначно. Довгий час це рішення оскаржувала в судах Замостянська районна рада. 18 березня 2009 р. відбулось останнє судове засідання в цій справі. Вищий адміністративний суд України виніс ухвалу, відповідно до якої було задоволено касаційну скаргу Вінницької міської ради на постанову Київського апеляційного адміністративного суду за позовом Замостянської районної ради м. Вінниці. Зазначену постанову ухвалою Вищого адміністративного суду скасовано. Ухвала оскарженню не підлягає. Це означає, що рішення міської ради визнано таким, що повністю відповідає чинному законодавству.

Одним з міст, де районні ради не утворені, є Львів. Ще в 1994 р. Галицька, залізнична, Личаківська, Франківська та Шевченківська районні ради припинили свої повноваження, а в утвореному в 2001 р. Сихівському районі районна рада не утворена, а отже, і вибори не призначались.

Управління районами м. Львова за відсутності районних рад і їх виконавчих комітетів здійснюється таким чином.

Станом на 1 січня 2010 р. у структурі виконавчих органів Львівської міської ради діє шість районних адміністрацій (Галицька, залізнична, Личаківська, Сихівська, Франківська та Шевченківська), які є виконавчими органами Львівської міської ради і діють відповідно до ухвали міської ради від 06.07.2006 р. № 94 “Про затвердження структури виконавчих органів Львівської міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання”. Згідно з чинним законодавством, районні адміністрації є підзвітними й підконтрольними міській раді [13]. Отже, це не є орган, який представляє громаду району, а лише структурний підрозділ, підпорядкований міському голові, першому заступнику міського голови та є відповідальним за виконання частини повноважень виконавчих органів міської ради, покладених на нього в установленому порядку [13].

Львівська міська рада визначила для районних адміністрацій такі завдання:

- дотримання Конституції та законів України, виконання актів Президента України й Кабінету Міністрів України, ухвал міської ради, рішень виконавчого комітету, розпоряджень міського голови та інших нормативних документів;
- реалізація прав і свобод громадян;
- виконання на території району програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони історичного середовища і довкілля;
- підготовка пропозицій щодо видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком району.

На останньому пункті доцільно зупинитись детальніше. Отже, районні адміністрації лише готують пропозиції (як і будь-який інший нетериторіальний структурний підрозділ виконавчих органів) і не мають впливу на кінцевий варіант програм соціально-економічного розвитку району.

У районах у місті, де районні ради утворені, ухвалюється районний бюджет – план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень районної в місті ради [4]. Слід зазначити, що районні адміністрації в містах не є суб'єктами реалізації бюджетної політики в Україні. На цьому рівні управління таке право надано лише виконавчим комітетам районних рад у містах [5].

До інших завдань районних адміністрацій м. Львова віднесено:

- контроль за діяльністю підпорядкованих підприємств, установ та організацій, розгляд проектів планів, внесення до них зауважень і пропозицій, контроль за виконанням планів, ефективності роботи, рівня та якості наданих послуг, використання прибутків у встановленому порядку, заслуховування звітів керівників;
- виконання функцій органу опіки та піклування на території району;
- взаємодія з органами державної влади, місцевого самоврядування і самоорганізації населення;
- реалізація інших повноважень, наданих державою, відповідно до чинного законодавства, а також делегованих міською радою, її виконавчим комітетом і міським головою [12].

Щодо взаємодії із органами самоорганізації населення слід зазначити, що, згідно із законодавством їх фінансування здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень, а також за рахунок добровільних унесків фізичних і юридичних осіб; інших надходжень, що не заборонені законодавством [1]. Оскільки районні ради в місті Львові не утворені, фінансові ресурси орган самоорганізації населення може отримати саме з міського бюджету та самостійно використовувати на цілі та в межах, визначених виключно Львівською міською радою [Там же].

Для виконання зазначених завдань Львівська міська рада наділила районні адміністрації також і повноваженнями у сфері: економічного, культурного та соціального розвитку; житлово-комунального господарства, будівництва; освіти та у справах дітей; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Серед інших повноважень такі: забезпечення електронного обліку звернень громадян, юридичних осіб, актів районної адміністрації, утворення рад, колегій, комісій, експертних груп у межах компетенції, встановлення опіки і піклування над недієздатними та обмежено дієздатними особами, надання згоди на здійснення від їх імені правочинів, ведення кадрових справ, організація кадрової роботи, ведення обліку військовозобов'язаних, ведення архівної справи, ведення Державного реєстру виборців [13].

На нашу думку, повноваження районних адміністрацій не забезпечують виконання завдань, відображених у Положеннях про районні адміністрації, а лише зводяться до виконання делегованих повноважень Львівської міської ради на території зазначених районів [10].

Загалом питання утворення (чи неутворення) районних рад у містах врегульоване законодавством таким чином. Ч. 5 ст. 140 Конституції України відносить питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад. Рішення Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р. щодо офіційного тлумачення ч. 1 ст. 133 Конституції України роз'яснює низку питань щодо розуміння місця та ролі районів у містах у системі територіального управління України.

Зокрема, під термінами “район”, що використовується в ч. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і “район у місті”, що вживається в ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України і відповідно в абз. 3 ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ч. 1 ст. 2 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, треба

розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах.

Крім цього, 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 з районним поділом приймати рішення щодо матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених 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 України – місто-герой Київ”, за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (ст. 6, 7, 8, 9) є обов’язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві [14].

Положення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається “територіальний устрій України”, треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України).

Положення п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи зі спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

Основні засади, особливості та порядок організації і проведення місцевих виборів, у тому числі і районних у місті рад, визначаються Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

Відповідно до ч. 1 та 6 ст. 14 цього Закону перші місцеві вибори призначаються в разі формування нових місцевих рад відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською або Севастопольською міською радою, якщо інше не передбачено законом. При цьому зазначеним Законом у ч. 6 ст. 81 окремо

визначається орган, який призначає перші місцеві вибори в районах – Верховна Рада України, до повноважень якої п. 29 ст. 85 віднесено утворення і ліквідацію районів [3].

Варто зауважити, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. (справа про адміністративно-територіальний устрій), під термінами “район”, що використовується в п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і “район у місті”, що вживається в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, треба розуміти як різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначитися Законом [14].

Таким чином, відповідно до ч. 1 та 6 ст. 14, ч. 1 ст. 81 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” перші вибори депутатів районної в місті ради призначаються відповідною обласною радою. Частиною другою ст. 81 цього Закону визначено особливості, з якими проводяться перші місцеві вибори.

Разом з цим Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлено, що в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради (ч. 2 ст. 5).

Відповідно до абз. 3 п. 2 Р. V “Прикінцеві та перехідні положення” зазначеного Закону, рішення про проведення референдумів територіальних громад міст з районним поділом щодо утворення (неутворення) районних у містах рад приймаються на вимогу не менш як однієї десятої членів цих громад або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад з цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст. Рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад із зазначеного питання повинні бути прийняті не пізніше, як за шість місяців до дня проведення чергових виборів. Варто зауважити, що це положення Закону було предметом розгляду в Конституційному Суді України та його Рішенням № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) було визнане таким, що відповідає Конституції України.

З викладеного випливає, що рішення про утворення районних у місті Львові рад може бути ухвалене або територіальною громадою міста Львова (шляхом проведення референдуму), або Львівською міською радою.

У разі прийняття такого рішення Львівською обласною радою мають бути призначені перші вибори депутатів районних у місті Львові рад, прийняті рішення про загальний склад депутатів новоутворених районних у місті Львові рад. Причому такі вибори проводяться одночасно з черговими місцевими виборами.

На нашу думку, доцільно розробити проект ухвали щодо розмежування повноважень між Львівською міською та районними радами в місті Львові. Слід провести з цього приводу громадські слухання та винести на розгляд Львівської міської ради проект ухвали про відновлення в місті Львові районних рад та призначення виборів депутатів районних рад і перших виборів до Сихівської районної ради міста Львова, оскільки в 1994 р., зважаючи на чинну на той час Конституцію України, вибори в районні ради Львова, яких на той момент було п’ять, були скасовані. З 1996 р. нова Конституція України чітко регламентувала виборчий процес у містах із

районним поділом і закріпила право громадян обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, в даному випадку – в районні в місті ради. У 2001 р. було прийнято рішення Верховної Ради України про утворення нового району в м. Львові – Сихівського. На сьогодні в шести районах міста Львова не діють легітимні органи місцевого самоврядування, відсутні районні бюджети, є тільки кошториси, які не мають обов'язкового статусу. Реалізація громадянами Львова повноправного права на самоврядування і самоорганізацію дозволить значно ефективніше організувати процес управління в місті. Вважаємо, що Львів'яни більше будуть локалізувати свої проблеми в межах району, а наявність районного бюджету забезпечить виконання певних програм у конкретних мікрорайонах, конкретних вулицях.

Досвід інших міст обласного значення з населенням понад 500 тис. мешканців в Україні підтвердив, що районні ради не займаються політичними та майновими питаннями, відведенням земельних ділянок тощо. Усе це залишається в компетенції міської ради. Натомість районні ради вирішують комунальні проблеми, питання порядку на вулицях, частково освіти. Тобто йдеться про повноваження, які безпосередньо турбують мешканців того чи іншого району. Крім того, за наявності депутатів районних рад доцільно розглянути питання скорочення чисельності депутатів міської ради.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 року з останніми змінами // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 06.04.2004 р. № 1667-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=14%2F98-%E2%F0>
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. *Аптекарь С.* Про формування місцевих бюджетів / С. Аптекарь, В. Краснова // Економіка України. – 2004. – № 4. – С. 42–47.
5. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
6. *Дністрянський М. С.* Україна в політико-географічному вимірі / М. С. Дністрянський. – Львів, 2005. – Львів. ун-т ім. І. Франка. – 310 с.
7. *Добкін М. М.* Виконавчі органи міських рад : [монографія] / М. М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2009. – 288 с.
8. *Круш П. В.* Регіональне управління : [навч. посіб.] / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2007. – 248 с.
9. *Куколевська Ж. Д.* Правові основи місцевого самоврядування : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц.]. – К. : КНЕУ, 2004. – 87 с.
10. Положення про Сихівську районну адміністрацію // Офіційний сайт Львівської міської ради. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/adm/district-administration/sihivska/regulations>
11. Положення про Франківську районну адміністрацію // Офіційний сайт

Львівської міської ради. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/adm/district-administration/frankivska/regulations>

12. Положення про Шевченківську районну адміністрацію // Офіційний сайт Львівської міської ради. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/adm/district-administration/shevchenkivska/regulations>

13. Регіони України та їх склад // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>

14. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v011p710-01>

15. Український соціум. Формування системи адміністративно-територіального устрою України / А. П. Павлюк. – К. : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2006. – С. 333–354.

Надійшла до редколегії 26.03.2010 р.