



**Василь БОРДЕНЮК,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
керівник Головного науково-експертного управління  
апарату Верховної Ради України

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В РАЙОНАХ МІСТ З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ ЯК ФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ

**Ключові слова:** міське самоврядування; район у місті; районні у місті ради; децентралізація державної влади.

У сучасних умовах однією з актуальних проблем, довкола якої точиться дискусія з моменту проголошення незалежності України, є проблема організації управління в містах із районним поділом, яка й досі не дістала оптимального розв'язання як у теорії, так і в практиці місцевого самоврядування. Йдеться насамперед про доцільність існування місцевого самоврядування на рівні районів таких міст, що має супроводжуватися створенням у них районних у містах рад та їх виконавчих органів, покликаних вирішувати питання місцевого значення, які впливають з колективних потреб жителів цих адміністративно-територіальних одиниць. Необхідність постановки цієї проблеми зумовлена внутрішньою суперечливістю відповідних положень Конституції України [1], що визначають концептуальні засади місцевого самоврядування в Україні, у тому числі у містах з районним поділом. Суперечності, які є результатом політичного компромісу між прибічниками ліквідації місцевого самоврядування та прихильниками збереження його елементів на рівні районів у містах з районним поділом, дістали відображення в тому, що Основний Закон України, з одного боку, проголошуючи міське самоврядування правом територіальної громади міста, відносить питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад (частини 1, 5 ст. 140), а з іншого – визнає територіальні громади районів у містах суб'єктами права комунальної власності (ч. 1 ст. 142) та водночас передбачає, що районні у містах ради

після набуття чинності Конституцією України мають здійснювати свої повноваження відповідно до закону (абзац третій п. 8 Розділу XV «Перехідні положення»).

Тож не дивно, що зазначені суперечності відповідно відтворені й у Законі України «Про міське самоврядування в Україні», який чомусь не включив районні у містах ради до обов'язкових елементів системи місцевого самоврядування, визначеної у ч. 1 ст. 5 цього Закону [2]. У ньому лише передбачено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які формують свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету (ч. 2 ст. 5). При цьому районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи повинні відповідно до Конституції України і законів України здійснювати управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формувати, затверджувати, виконувати відповідні бюджети та контролювати їх виконання, а також здійснювати інші повноваження, передбачені цим законом в обсягах і межах, що визначаються міськими радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах (частинами 2, 3, 4 ст. 41). Та найбільш суперечливими є положення ч. 5 ст. 6 та ч. 4 ст. 16 цього Закону, за змістом яких територіальні громади районів у містах з районним

поділом діють як суб'єкти права власності незалежно від створення районних у містах рад. Адже у разі неприйняття міською радою рішення про створення органів місцевого самоврядування районів управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, здійснює міська рада, яка несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті, що породжує чимало непорозумінь як теоретичного, так практичного характеру.

У такий спосіб автори цього закону, на думку проф. М.І. Корнієнка, «не порушуючи прав міських рад вирішувати питання організації управління районами у містах, зберегли на цьому рівні елементи самоврядування, гарантованого Конституцією України» [3, 52], з чим можна погодитися лише частково. Адже прийняття згаданого закону ще більше загострило зазначену проблему, оскільки він дозволив міським радам відповідних міст вирішувати питання утворення районних у містах рад на власний розсуд. Тому дискусія, в якій нерідко відображалось не лише прагнення побудувати ефективну модель управління містом, засвідчила наявність двох діаметрально протилежних позицій. Одні автори виступали за визнання територіальних громад районів міст суб'єктами місцевого самоврядування та права комунальної власності, що має супроводжуватися створенням районних у містах рад та їх виконавчих органів, вбачаючи у них засіб наближення влади до людей і їхніх проблем. Інші ж (здебільшого міські голови), виходячи з потреб управління містом як цілісним організмом, вважають єдиним суб'єктом місцевого самоврядування лише міську територіальну громаду, а тому виступають проти визнання жителів районів міста територіальною громадою, наділеною комунальною власністю та правом обирати районні у містах ради, розглядаючи їх як анахронізм у системі управління містом. Більше того, деякі прибічники ліквідації районних у містах рад, посилаючись на ч. 1 ст. 140 Конституції України, яка, на їхню думку, гарантує право на місцеве самоврядування лише територіальній громаді міста, та на ч. 5 ст. 140 Основного Закону, за якою «питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад», взагалі ставлять під сумнів легітимність існування районних у містах рад, а, отже, конституцій-

ність положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачають можливість створення таких рад [4, 34]. Керуючись цими підходами, вони пропонують створити в районах міст лише виконавчі органи, підпорядковані відповідним міським радам [5, 9 і 16], або «територіальні структури виконавчих органів загальноміського рівня» [6, 9].

Помітною подією в цій полеміці стало конституційне подання до Конституційного Суду України про визнання неконституційними норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначають територіальні громади районів у містах та районні в місті ради як окремі суб'єкти, наділені правом самостійно здійснювати місцеве самоврядування та бути самостійними суб'єктами права комунальної власності. Та хоч Конституційний Суд України і визнав відповідні положення закону конституційними [7], проте це питання і досі залишається відкритим, оскільки він одночасно визнав такими, що відповідають Конституції України, і ті положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають можливість неутворення районних у містах рад, мотивуючи це тим, що ч. 1 ст. 142 та абзац третій п. 8 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України змістовно не пов'язані з ч. 5 ст. 140 Конституції України та іншими статтями Основного Закону, зокрема його ст. 143, на які посилалися представники суб'єкта права на конституційне подання. Проте між цими нормами, на думку суду, немає суперечності, оскільки відповідно до ст. 146 Конституції України «інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом» [7, 5].

Визнання конституційними положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими вирішення питань утворення (неутворення) районних у місті рад та їх виконавчих органів, визначення обсягу та меж їх повноважень, управління майном, яке є у власності територіальних громад районів у містах (у разі неутворення районних у містах рад), віднесено до повноважень територіальної громади міста або міської ради, створило, з одного боку, загрозу суцільної ліквідації районних у містах рад, а з іншого – передумови для перма-

нентних реорганізацій місцевої влади на рівні районів залежно від розстановки політичних сил у міських радах та інших суб'єктивних чинників політичного характеру, що, звичайно, не сприятиме стабільності в управлінні містами. Про це свідчить досвід окремих міст, де міські ради почергово приймали рішення то про ліквідацію, то про відновлення районних у місті рад.

Саме тому сьогодні в містах з районним поділом діють кілька моделей управління районами. При цьому останнім часом у практиці організації місцевого самоврядування багатьох таких міст простежується тенденція до централізації управління [3, 53], відображення якої стала ліквідація в них районних у містах рад як органів місцевого самоврядування. Першим містом в Україні, де міська рада всупереч чинному законодавству України прийняла рішення про ліквідацію районних у місті рад, став Львів (1995 рік). Пізніше, скориставшись правом, наданим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідні рішення прийняли Горлівська, Макіївська, Маріупольська міські ради Донецької області, Запорізька, Миколаївська, Одеська та Сумська міські ради. Перед черговими місцевими виборами, що були призначені на 30 вересня 2010 року, районні в місті ради були ліквідовані у Вінниці (червень 2009 року) та Харкові (листопад 2009 року). Замість районних у містах рад були утворені районні адміністрації, які згідно з положеннями про них є виконавчими органами зазначених рад, створеними з метою реалізації функцій міської ради на території відповідного адміністративного району міста.

«Приклад» у цьому також продемонструвала столиця України – місто Київ, де районні в місті ради згідно з рішенням Київської міськради від 9 вересня 2010 року були ліквідовані з 31 жовтня 2010 року. Прийняття цього рішення передувало внесення відповідних змін до Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» [8], адже цей Закон, на відміну від Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», не передбачав можливості ліквідації районних у місті Києві рад. За змістом цих змін районні в місті Києві ради тепер також можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятим шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням

Київської міської ради (абзац перший ч. 2 ст. 7). При цьому, якщо за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідні рішення територіальних громад або міських рад мають бути прийняті не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів, то за Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» – до дня чергових виборів (абзац другий ч. 2 ст. 7).

На відміну від інших міст, де в районах функціонують створені міськими радами виконавчі органи, в районах столичного міста діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються Київській міській державній адміністрації, а в разі утворення районних у місті Києві рад вони також є підзвітними і підконтрольними відповідним радам як виконавчі органи таких рад, хоча Конституція України, як відомо, не передбачає існування районних у місті Києві державних адміністрацій. При цьому їх голови у разі неутворення районних у місті Києві рад призначаються на посаду Президентом України відповідно до Конституції України. У разі ж утворення районної в місті Києві ради на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації Президентом України призначається особа, яка обрана головою районної у місті Києві ради, що не узгоджується з конституційним статусом глави держави, повноваження якого визначаються виключно Конституцією України, а тому при вирішенні таких питань він не може бути зв'язаний з відповідним рішенням районної в місті ради. Тож віднині управління районами міста Києва здійснюватимуть місцеві органи виконавчої влади, підпорядковані Київській міській державній адміністрації, яка за змістом Конституції України відповідальна перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Той факт, що у новій статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» вона формально визначена виконавчим органом Київської міської ради, який паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві, не порушує її природи як органу виконавчої влади, оскільки її голова призначається Президентом України.

Внаслідок таких реформ сьогодні із 118 районів, на які поділяється територія 26 міст України, районні в місті ради як

представницькі органи місцевого самоврядування функціонують лише у 53 районах, що потребує відповідної науково-критичної оцінки з метою вироблення своєрідної методологічної основи для вирішення питань організації управління у великих містах. Адже 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, яким «зрозуміло, що районні ради в містах не потрібні» [9]. При цьому чомусь не береться до уваги той факт, що районні в місті ради не можуть вирішувати проблеми мешканців того чи іншого району не стільки через «безкінечні політичні спекуляції», скільки через те, що за чинним законодавством України обсяг та межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів, як правило, визначаються міськими радами за залишковим принципом.

Водночас наведені оцінки не бездоганні і в теоретичному, і в правовому аспектах, у тому числі з погляду відповідності Конституції України, яка хоч і є суперечливою у цьому питанні, проте, на нашу думку, не передбачає ліквідації районних у містах рад [10, 54; 11, 161]. Це впливає із системного аналізу багатьох її норм, що визначають засади місцевого самоврядування, причому з'ясування їх реального змісту має здійснюватися на основі встановлення системного зв'язку з нормами інших розділів Конституції України. Насамперед відповідний зв'язок існує між нормами Розділу XI «Місцеве самоврядування» та нормами Розділу I «Загальні засади», які, фіксуючи основи конституційного ладу в Україні, виконують роль методологічної першооснови для тлумачення інших конституційних положень, у тому числі з питань організації місцевого самоврядування. За змістом цього розділу доводиться констатувати, що за своїм суспільно-політичним призначенням Конституція України, яка проголосила Україну демократичною, соціальною, правовою державою, де визнається і гарантується місцеве само-

врядування, об'єктивно не може орієнтувати на встановлення на законодавчому рівні приписів, спрямованих на ліквідацію місцевого самоврядування на рівні районів у містах з районним поділом. Той факт, що Конституція України визнала право на місцеве самоврядування за територіальними громадами сіл, селищ та міст, зовсім не означає, що вона виключає можливість його існування на рівні міських районів. У сучасних умовах лише 26 міст України мають у своєму складі райони, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, у зв'язку з чим Конституція України як акт установчої влади народу, признаний для визначення конституційного статусу лише основних елементів системи місцевого самоврядування, не може (і не повинна) докладно регулювати всі аспекти його організації. Ось чому Конституція України визначила принципові засади організації місцевого самоврядування лише на рівні основних адміністративно-територіальних одиниць. Що ж стосується особливостей його організації та здійснення в районах міст з районним поділом, то за змістом положень Конституції України вони мають визначатися в законі, який не може передбачати можливості неутворення районних у містах рад, як це визначено в ч. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зазначене повною мірою стосується і передбаченого у ст. 41 цього Закону права відповідних міських рад визначати обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів, адже це право заперечується змістом ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. У правовому аспекті це означає, що відповідні міські ради не можуть визначати своїми рішеннями повноваження інших органів місцевого самоврядування. За Конституцією України всі повноваження органів місцевого самоврядування, в тому числі районних у містах рад, мають визначатися передусім законом, що, звісно, не виключає можливості їх перерозподілу шляхом делегування.

Можливість ліквідації районних у містах рад заперечується також змістом відповідних положень Розділу IX «Територіальний

устрій України» Конституції України, за яким райони в містах є складовими елементами системи адміністративно-територіального устрою, що має ґрунтуватися на засадах поєднання централізації та децентралізації (статті 132 та 133). Це поняття відображає поділ території країни на відносно відокремлені складові частини, які в умовах унітарної держави мають назву адміністративно-територіальних одиниць, що створюються з метою реалізації функцій державного управління на місцях, наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами. При цьому такий поділ завжди супроводжується формуванням у територіальних утвореннях відповідних місцевих органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування, через які держава здійснює свої завдання і функції на місцях. Без створення цих органів, об'єктивна необхідність яких обумовлена неможливістю управління державними справами з єдиного центру, поділ території на відповідні частини втрачає будь-який сенс.

З іншого боку, поділ на територіальні одиниці супроводжується поділом на відповідні частини і такого цілісного соціального утворення, як народ, який проживає в межах території держави. Формуються територіальні (місцеві) колективи, які за умов демократичного політичного режиму визнаються не тільки об'єктами державного управління, а й первинними носіями колективного права на місцеве самоврядування, що здійснюється ними як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування [11, 96–97].

Не є винятком і територія великих міст, яка також поділяється на адміністративно-територіальні одиниці (райони, округи), що слугують просторовою основою функціонування відповідних органів публічної влади. Необхідність поділу території великих міст на адміністративно-територіальні одиниці продиктована, як слушно відзначає М.І. Корнієнко, «тими самими чинниками, що і поділ державної території на окремі адміністративні одиниці» [3, 51], серед яких на одному з чільних місць – потреби децентралізації управління, без якої будь-яке велике місто (як і держава в цілому) об'єктивно обійтися не може.

Проте природа децентралізації може бути різною: в тих містах, де на рівні районів функціонують обрані населенням представ-

ницькі органи місцевого самоврядування, діє демократична децентралізація, а в тих, де замість них утворюються лише структурні підрозділи виконавчих органів міських рад, діє суто адміністративна (бюрократична) децентралізація, яка в літературі зазвичай позначається терміном «деконцентрація». За умов такої децентралізації повноваження з управління містами розподіляються між органами, відносини між якими будуються на засадах прямого організаційно-правового підпорядкування, що, звісна річ, нічого спільного з принципами місцевого самоврядування не має.

У такому контексті очевидним є те, що за умов демократичної держави, якою прагне стати Україна, децентралізація державної влади повинна мати своє продовження не тільки на рівень великих міст, а й на рівень їх районів, без яких такі міста об'єктивно обійтися не можуть. Що передбачає створення на цьому рівні відповідних органів самоврядування, наділених певними повноваженнями та необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, з метою вирішення питань, що впливають з колективних потреб та запитів місцевих жителів. Такий підхід впливає зі змісту багатьох положень Конституції України, згідно з якими право громадян брати участь в управлінні державними справами повинно пов'язуватися з вирішенням значної частки цих справ на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, включаючи рівень районів у містах з районним поділом. Адже не слід думати, «що держава, якщо вона демократична, може бути децентралізованою, а велике місто з населенням, яке іноді перевищує населення деяких європейських держав, не може» [3, 51].

Необхідність запровадження на рівні районів у містах місцевого самоврядування впливає зі змісту ч. 1 ст. 142 Конституції України, яка визнала територіальні громади міських районів суб'єктами права комунальної власності, що має супроводжуватися створенням відповідних органів, покликаних здійснювати від їх імені та в їх інтересах управління об'єктами цієї власності. З цих позицій логічно непослідовною є, наприклад, норма ч. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за якою міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, що є у власності територіальних громад районів у містах, та

несе відповідальність перед ними у разі, якщо територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті. Адже за цивільно-правовою доктриною правомочності власника мають належати виключно власнику, тобто територіальній громаді району, яка має здійснювати їх як безпосередньо, так і через утворені нею органи, а не через відповідні міські ради.

І нарешті, до конституційних норм, що виключають можливість ліквідації районних у містах рад, належить припис абзацу третього п. 8 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, за змістом якого районні у містах ради після набуття нею чинності мають здійснювати свої повноваження відповідно до закону. У такий спосіб Основний Закон не тільки зафіксував існуючі державно-правові реалії, а й передбачив обов'язковість існування у системі місцевого самоврядування районних у містах рад, правовий статус яких має визначатися законом. Адже за усталеною державно-правовою практикою в разі ліквідації або реорганізації раніше створених органів держави чи органів місцевого самоврядування в перехідних чи заключних положеннях відповідних законів, як правило, передбачаються застереження, в яких визначаються особливості функціонування таких органів у перехідний період, порядок та строки їх ліквідації чи реорганізації. Тому очевидним є те, що якби Конституція України і передбачала ліквідацію районних у містах рад, то це мало б бути прямо відображено в тексті її відповідного розділу з визначенням строку, до якого вони можуть здійснювати свої повноваження. Проте Основний Закон такого строку щодо районних у містах рад не встановив.

Отже, за результатами системного аналізу відповідних положень Конституції України, що визначають засади конституційного ладу держави та основи територіальної організації влади на місцях, доводиться констатувати, що місцеве самоврядування в містах із районним поділом має пов'язуватися не лише з міськими, а й із районними в містах територіальними громадами, які, поряд із територіальними громадами сіл, селищ та міст, мусять визнаватися первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, що включає необхідність створення як на міському, так і на районному в місті

рівнях представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, покликаних на основі відповідного розмежування повноважень та матеріально-фінансових ресурсів вирішувати питання економічного та соціально-культурного розвитку міста. У зв'язку з цим відповідні положення ч. 2 ст. 5, ч. 4 ст. 16, частин 2, 3, 4 ст. 41, п. 2 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими утворення районних у місті рад та їх виконавчих органів, визначення обсягу та меж їх повноважень, управління майном, яке є у власності територіальних громад районів у містах (у разі неутворення районних у містах рад), віднесено до повноважень територіальної громади міста або міської ради, можна розцінити як такі, що не повною мірою узгоджуються з Конституцією України.

Виходячи зі змісту аналізованих положень Конституції України, слід зазначити, що питання організації управління в містах з районним поділом потребує законодавчого врегулювання на принципово іншій концептуальній основі, що виключала б потенційну можливість ліквідації районних у містах рад та їх виконавчих органів. Адже принцип демократичної організації влади вимагає створення організаційно-правових механізмів участі громадян в управлінні державними справами на всіх рівнях територіальної організації держави, включаючи рівень міських районів, об'єктивна необхідність яких зумовлена насамперед неможливістю управління великим містом з одного центру.

У руслі такого підходу вважаємо, що міські ради повинні вирішувати питання організації управління районами в містах не шляхом ліквідації районних у містах рад, а шляхом розмежування повноважень, об'єктів комунальної власності між міським і районними рівнями місцевого самоврядування з метою оптимального поєднання централізації і децентралізації в управлінні міським господарством. Іншими словами, йдеться про закріплення на законодавчому рівні такого організаційно-правового механізму взаємовідносин між цими радами та їх виконавчими органами, який, з одного боку, забезпечував би єдність в управлінні містом як єдиним цілісним організмом, а з іншого – створював передумови для участі жителів міських районів як безпосередньо, так і через обрані ними органи у вирішенні

питань загальноміського та районного значення. На це орієнтують ст. 146 та абзац третій п. 8 Перехідних положень Конституції України, за змістом яких питання формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування на рівні районів мають визначитися законом.

Відповідно до принципу субсидіарності міські ради та їх виконавчі органи не повинні брати на себе вирішення тих питань, які успішно можуть вирішуватися районними в містах радами та їх виконавчими органами. Саме такий підхід створює передумови для наближення влади до людей, коли обов'язки щодо вирішення питань місцевого значення мають, як правило, покладатися на найбільш близькі до громадян органи влади. При цьому районні в містах ради та їх виконавчі органи можуть бути наділені законом суто самоврядними повноваженнями, в межах яких вони мають діяти самостійно, підпорядковуючись вимогам закону, і делегованими повноваженнями, за виконання яких вони мають бути підзвітні і підконтрольні міським радам та їх виконавчим органам. У разі неналежного виконання делегованих повноважень районними в містах радами можна було б передбачити механізм відкликання міськими радами окремих делегованих повноважень, якщо вони здійснюються всупереч загальноміським інтересам. Крім того, в законі слід передбачити договірний механізм перерозподілу певної частки (а не всіх) повноважень між міською і районними радами, що має супроводжуватися перерозподілом відповідних матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для їх здійснення. В ідеалі відносини між містом у цілому і його районами можуть будуватися на принципах своєрідного федералізму.

У цьому сенсі своєрідним орієнтиром у вирішенні питань організації влади у містах з районним поділом можуть слугувати відповідні положення Закону УРСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», за яким районні в містах ради, поряд з іншими місцевими радами, входили до системи місцевого самоврядування, визнавали суб'єктами права комунальної власності та були наділені відповідними повноваженнями для самостійного вирішення питань районного значення на відповідній території.

З метою унеможливлення ліквідації місцевого самоврядування в міських районах потрібно внести відповідні зміни до Конституції України, за змістом яких особливості здійснення місцевого самоврядування у районах міст мають визначатися законом. Звертаємо увагу на це саме тому, що в деяких конституційних законопроектах простежується тенденція до ліквідації районів у містах як адміністративно-територіальних одиниць, що у своє чергу має супроводжуватися суцільною ліквідацією районних у містах рад та їх виконавчих органів, з чим навряд чи можна погодитися. Адже визнання права на місцевого самоврядування лише за територіальними громадами міста означатиме просте переміщення централізму із загальнодержавного рівня на рівень міст із районним поділом, за якого всі питання економічного та соціально-культурного розвитку районів вирішуватимуть міські ради та їх виконавчі органи, очолювані міськими головами. А це не узгоджується з принципом демократичної децентралізації влади, який є універсальним і має поширюватися на всі рівні територіальної організації держави, в тому числі на рівень районів у містах, необхідність існування яких не заперечується навіть прибічниками ліквідації районних у містах рад.

Саме тому розвиток місцевого самоврядування в містах з районним поділом має пов'язуватися зі створенням відповідних представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування не тільки на міському рівні, а й на рівні районів. При цьому характерною рисою місцевого самоврядування в таких містах, складовою частиною якого має бути самоврядування на рівні їх районів, є наявність особливих системних взаємозв'язків між міськими та районними в містах радами, відмінних від взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування, які функціонують на інших рівнях територіальної організації держави. Специфіка таких взаємозв'язків зумовлена потребами забезпечення ефективного управління містом як єдиним цілісним організмом.

З цих позицій аргументи, що зазвичай використовуються для заперечення існування місцевого самоврядування на рівні міських районів (зокрема необхідність забезпечення злагодженого управління містом як єдиним організмом з єдиного центру, неможливість існування у складі міських тери-

торіальних громад інших територіальних громад, які мають право на місцеве самоврядування тощо), спростовуються хоча б тим, що держава також є цілісним єдиним

організмом, але це не виключає розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, створеними на різних рівнях її територіальної організації.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. пос. / Корнієнко М.І. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.
4. Лаврик В. Законодавча база існування в містах з районним поділом / В. Лаврик // Право України. – 2000. – № 3. – С. 34–36.
5. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. / Болдирев С.В.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
6. Соляник К.Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. / Соляник К.Є.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 19 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. Книга 2 [відпов. ред. П.Б. Євграфов]. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 3–12.
8. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – С. 79.
9. Владимир Яцуба знает, как обустроить Украину: интервью министра // Тижневик «2000». – 2010. – № 16. – 23–29 квітня.
10. Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / Борденюк В. // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53–57.
11. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: моногр. / Борденюк В.І. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.

*Василь БОРДЕНЮК*

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В РАЙОНАХ МІСТ З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ  
ЯК ФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ**

**Резюме**

*У статті обґрунтовується ідея, за якою місцеве самоврядування в містах з районним поділом має пов'язуватися не лише з міськими, а й із районними в містах територіальними громадами, що включає необхідність утворення на цьому рівні представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, покликаних вирішувати питання соціально-економічного розвитку таких територіальних утворень.*

*Василий БОРДЕНЮК*

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РАЙОНАХ ГОРОДОВ С РАЙОННЫМ ДЕЛЕНИЕМ  
КАК ФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ БОЛЬШИМ ГОРОДОМ**

**Резюме**

*В статье обосновывается идея, согласно которой местное самоуправление в городах с районным делением должно связываться не только с городскими, но и с районными в городах территориальными общинами, что включает необходимость создания на этом уровне представительных и исполнительных органов местного самоуправления, призванных решать вопросы социально-экономического развития таких территориальных образований.*

*Vasyl BORDENYUK*

**LOCAL GOVERNMENT IN THE CITY AREAS WITH DISTRICT DIVISION  
AS A FORM OF DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT IN A LARGE CITY**

**Summary**

*The main idea of the article is that local government in cities divided into districts must be connected not only with the city, but also with district communities. It includes the need to create representative and executive bodies of local self-government on this level that has to deal with social economic development of those territories.*