

УДК 352.07(477.63)

Особливості форм організації управління районами у місті без районних у місті рад (в умовах децентралізації державної влади)

Я.Б. ЄДИНАК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: edinak_ya@mail.ru

Авторське резюме

У статті аналізується сучасний стан управління містами із районним поділом без проміжного владного представлення (крім міст зі спеціальним статусом), а також управління містами без районного у місті поділу через мікрорайонний у місті рівень. Також аналізу підпадають критерії управління містом через співвідношення кількості населення міста на визначену кількість працівників органів місцевого самоврядування. Крім того, поза увагою не залишився аналіз адміністративно-територіального устрою міста, його географія у порівнянні з іншими подібними містами.

Метою даного дослідження є аналіз форм проміжного управління містами через районний та мікрорайонний у місті рівні.

На сьогодні переважають глибокі тенденції щодо апробації форм проміжного управління районами міста та містом в цілому через управління на районному та мікрорайонному у місті рівнях. Завдяки таким формам деконцентрації повноважень міської ради на рівні управління районами (мікрорайонами) у місті можна досягти поставленої мети зі створення єдиної структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста тим самим забезпечивши ефективність реалізації покладених на них функцій та завдань, а також раціональному використанні фінансових ресурсів міста, районів зокрема.

Ключові слова: район у місті, мікрорайон у місті, районні у місті ради, критерії, адміністративно-територіальний устрій, центр надання адміністративних послуг, повноваження.

Features of the form of government of city's districts without district councils through (the aspects of decentralization of state power)

Y.A.B. YEDYNAK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: edinak_ya@mail.ru

Abstract

The article analyses the modern government of the cities with district division without intermediate form (except the cities with special status), and the government in cities without district division through micro district level. There is the analyses of criteria of government through correlation between quantity of the employees of the local government and the population of city. It was made the analyses of administrative divisions of the city, its geography comparative to another such cities. The aim of this research is analysis of intermediate government of cities through district and microdistrict levels.

Nowadays the deep tendencies of approbation the intermediate government through district and microdistrict levels in the cities are dominated. According such form deconcentration of powers of city council among districts in the cities it is possible to create the structure of subordination the bodies of local government. It provides an efficiency of realization their functions and tasks and rational using of financial resources of cities and districts.

Keywords: district in the city, micro district in the city, district councils in the cities, criteria, administrative division, centre of administrative services, powers.

© Я.Б. Єдинак, 2015

Постановка проблеми. На сьогодні в умовах децентралізації державної влади актуальним постає питання щодо організації управління районами міста без проміжного владного представлення (крім міст зі спеціальним статусом) через районний та мікрорайонний у місті рівні. У той же час такі форми проміжного районного управління містами малодосліджені, а тому їх практичне застосування носить несистемний характер та потребує додаткового розгляду.

Аналіз досліджень та публікацій. Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом присвячено праці таких вітчизняних науковців, таких як М. Баймарутов, В. Борденюк, С. Бородін, О. Батанов, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко.

Переважна більшість наукових праць спрямовані на дослідження сутності районних у місті рад, реалізації власних повноважень, їх співвідношення та взаємодія з органами державної влади, доцільності існування районних у місті рад через взаємозв'язок між депутатами та населенням районів міста, аналізу діяльності у містах зі спеціальним статусом державних адміністрацій. У той же час поза увагою науковців залишаються форми управління великими містами через районний та мікрорайонний у місті рівні.

Метою дослідження є аналіз форм проміжного управління містами через районний та мікрорайонний у місті рівні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в державі, особливо в містах з районним поділом та без нього, перебуває на розгляді питання щодо пошуку ефективної форми проміжного управління районами (мікрорайонами) у власному місті.

Метою такого пошуку є вдосконалення організації управління районами (мікрорайонами) у місті через створення єдиної структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста, тим самим забезпечивши ефективність реалі-

зації покладених на них функцій та завдань, а також раціональному використанні фінансових ресурсів міста. Аналіз управління районами у містах показує, що наразі продовжується пошук ефективної моделі керування містами з кількістю населення не менше 200 тис. та не більше 2 млн. осіб (крім міст зі спеціальним статусом).

В той же час простежується рівномірність між містами у використанні таких форм управління районами у місті:

- в 13 містах – районні у місті ради;
- в 9 містах – районні у місті адміністрації.

Сьогодні одна і інша форми не відповідають сучасним та перспективним вимогам управління районами у місті, оскільки в одній формі відсутні повноваження (пережитки радянської системи), а інша невизначена на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та виконує лише статистичну проміжну функцію міської ради.

В обох випадках такі форми показують, що в сучасних умовах управління вони є зайвими ланками управління між міською владою та населенням. Варто зазначити, що чергові місцеві вибори (жовтень 2015 р.) до районних у місті рад відбуваються лише в 7 містах України: Дніпропетровськ, Житомир, Кривий Ріг, Кіровоград, Полтава, Чернігів та Херсон.

Наразі в Україні залишаються дві реальні форми управління – місто без проміжного владного представлення (крім міст зі спеціальним статусом), а саме:

1. Через мікрорайони у місті;
2. Через райони у місті.

В обох випадках такі районні поділи є своєрідними територіальними сегментами для зручності та оперативності управління частинами міста.

На сьогодні єдиною граничною нормою управління містом без районного у місті поділу є кількість населення міста до 400 тис. осіб. Вперше таку граничну норму було встановлено у 2012 р. та апробовано на прикладі м. Вінниця (372 тис. осіб). Згідно з таким розрахунком у державі залишилося 11 міст населення яких перевищує 400 тис. осіб, а саме:

Таблиця 1

Перелік міст держави, кількість населення яких перевищує 400 тис. осіб

№ з/п	Назва міста	Кільк. населення міста
1	Київ	2 868 702
2	Харків	1 451 132
3	Одеса	1 017 022
4	Дніпропетровськ	993 094
5	Донецьк	949 825
6	Запоріжжя	766 268
7	Львів	729 038
8	Кривий Ріг	659 137
9	Миколаїв	494 922
10	Маріуполь	458 533
11	Луганськ	424 113

*Дані Державного комітету статистики України станом на 01.01.2014

Варто також зазначити, що у 2001 р. в м. Києві було проведено адміністративно-територіальну реформу, за якою із 14 районів у місті утворено 10 [4]. Також у 2002 р. подібну реформу було проведено в м. Одеса, за якою у місті утворено 4 із 8 районів [5].

Однією із цілей проведення ліквідації (реорганізації) районів у містах було упорядкування території міста (районів) за приблизно рівною чисельністю населення кожного із районів.

У той же час створення районів у містах є виключною прерогативою власне місцевої влади та громади міста виходячи із власних особливостей географії міста, кількості населення різних його частин та його віддаленість (логістична потреба) від органів місцевої влади.

Наприклад:

м. Одеса за кількістю населення майже рівна м. Дніпропетровську, мало однакову кількість районів у місті – 8, але в той же час географічне положення м. Одеси, його межі кардинально відрізняються від м. Дніпропетровська, а тому утворення 4 районів у м. Дніпропетровську є логістично-нераціональним. Оскільки географічні межі м. Одеси ма-

ють суцільний склад, що дає можливість провести пропорційну оптимізацію районів міста із рівною кількістю населення новоутворених районів міста.

У той же час географічне положення м. Дніпропетровська розділяється р. Дніпро на два береги, а саме: 5 районів на правому березі ріки, 3 – на лівому. З огляду на окремі органи державної влади, які вже мають об'єднання власних структур для двох районів м. Дніпропетровська, нерівномірної (меншої) кількості населення Кіровського та Самарського районів м. Дніпропетровська у співвідношенні до інших районів міста, доцільно утворити 5 із 8 районів міста із середньою кількістю населення близько 200 тис. осіб. Утворення 3-х районів у місті буде носити велику територіальну диспропорцію по відношенню до 2-х інших районів міста.

Таблиця 2

Кількість населення районів у м.Дніпропетровську станом на 01.01.2015

Назва району	Кільк. населення
Правий берег міста	
Бабушкінський район	143 418
Жовтневий район	156 601
Кіровський район	59 400
Красногвардійський район	112 600
Ленінський район	163 671
Лівий берег міста	
Амур-Нижньодніпровський район	145 269
Індустріальний район	128 457
Самарський район	74 700
Всього	984 116

У кожному із 26 міст України були своя історія, традиції створення та ліквідації (реорганізації) районів у містах. Сучасні виклики в управлінні містами передбачають пошук та заміну існуючій системі організації управління частинами міста з метою оптимізації та ефективності виконання управлінських рішень місцевого органу влади. З огляду на таку

практику можна зробити висновок, що, крім ліквідації (реорганізації в нову форму) районних у місті рад та їх виконавчих органів, передують тенденції щодо зменшення кількості районів у місті та їх повної ліквідації (м. Вінниця – 2012 р.).

Існування районів у великих містах (більше 400 тис. осіб) у першу чергу необхідне для органів державної влади та місцевого самоврядування з метою найбільш оптимального вирішення завдань та функцій, які стоять перед ними. У великих міста районний у місті поділ – представляє собою жорстку рівномірну прив'язку населення (від 150 тис. осіб і більше), суб'єктів господарювання усіх форм власності до меж дій районних представництв органів влади, а також здійснення з їх боку контрольних функцій на підлеглий території. Районний у місті поділ надає територіальним районним представництвам органів державної влади та місцевого самоврядування чітко дотримуватися власних меж у процесі здійснення визначених повноважень. Такі межі надають можливість рівномірно розподілити навантаження на органи влади з боку одержувачів державних та місцевих послуг – населення міста, суб'єктів господарювання всіх форм власності, а також здійснювати контрольні функції за станом справ на підконтрольній території.

Мікрорайонний у місті поділ – представляє собою окремі житлові частини районів у місті, а саме: територія з комплексом житлових будинків та закладами культурно-побутового обслуговування населення [2]. При цьому кількість населення у різних мікрорайонах коливається від 30 до 50 тис. осіб. За таких умов управління територіями міста органи державної влади та місцевого самоврядування створюють структури із прив'язкою до конкретних територій, а саме: вулиць, проспектів, провулків тощо із зазначенням їх граничних меж (наприклад, кінцевим будинком даної вулиці). Для великих міст (більше 400 тис. осіб) управління містом на мікрорайонному рівні є неефективним. Це обумовлено повсякденною складністю з боку органів місцевої та державної влади проводити контроль за визначеною територією, ре-

гулюванням нерівномірної кількості населення та суб'єктів господарювання всіх форм власності.

Отже, враховуючи короткий аналіз управління містом через територіальний районний поділ, можна дійти висновку, що організація ефективного управління містом через райони та мікрорайони у місті залежить виключно від кількості населення самого міста.

Слід зазначити, що окремі міські ради, як наприклад Вінницька міська рада, використали форму створення районних у місті адміністрацій як певний перехідний етап у реформуванні організації управління районами міста від районних у місті рад до центрів надання адміністративних послуг. При цьому районні у місті адміністрації відіграли роль своєрідного балансу для зменшення соціальної та управлінської напруженості. Наразі у м. Вінниця відсутній районний у місті поділ.

Управління м. Вінниця відбувається на мікрорайонному рівні через територіальні відділення центру надання адміністративних послуг органів державної влади та місцевого самоврядування. На сьогодні таких центрів створено 10, тобто органи державної та місцевої влади представлені у десяти мікрорайонах міста [3]. В компетенцію територіальних відділень органів державної влади та місцевого самоврядування можуть входити по декілька мікрорайонів міста.

Адже відомо, що створення центрів надання адміністративних послуг має на меті спрощення процедури отримання громадянами адміністративної послуги через звернення лише до однієї установи (на сьогодні громадянам для оформлення будь-яких питань (вода, газ, світло, питання землі, будівництва, архітектури, житла, оформлення паспорта, субсидій, дозвільних документів, реєстрації тощо потрібно обходити та об'їздити усе місто). При цьому результат адміністративної послуги громадянин отримує в адміністратора центру надання адміністративних послуг або поштою. Центр надання адміністративних послуг – це сучасні та перспективні методи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з населенням власних міст.

На сьогодні в окремих містах держави простежується практика створення центрів надання адміністративних послуг при паралельному існуванні районних у місті рад або районних у місті адміністрацій. Такі дії говорять про зміни у підходах управління районами міста. Управління на мікрорайонному рівні відбувається у таких містах, а саме: м. Луцьк, м. Тернопіль, м. Івано-Франківськ, м. Рівне, м. Хмельницький та з 01.01.2012 в м. Вінниця. Слід також звернути увагу, що в інших містах, де кількість населення менша або рівна вищевказаним містам, є районний у місті поділ.

Варто підкреслити, що наразі в державі є лише одне місто (м. Черкаси) управління яким відбувається через районний у місті поділ без представлення районних у місті рад чи районних у місті адміністрацій [6]. При такій формі управління «райони у місті» є своєрідним територіальним сегментом з проміжним управлінням для спрощення координації керування містом. Тобто визначені органи державної влади та місцевого самоврядування представлені як територіальні районні представництва, які чітко дотримуються власних меж у процесі здійснення визначених повноважень. Крім того, райони у місті ніяким чином не виокремлюють територіальну громаду району. У такому випадку місто виступає як цілісна адміністративно-територіальна одиниця (одна територіальна громада).

З огляду на це, варто звернути увагу, що ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] визначено, що адміністративно-територіальною одиницею є область, район, місто, район у місті, селище, село. Також в п. 4 ст. 16 згаданого Закону визначено існування територіальних громад районів у місті без обов'язкового їх представлення в органах місцевого самоврядування районів у місті (районні у місті ради та їх виконавчі органи). Водночас у ст. 1 згаданого Закону в терміні територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровіль-

не об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр – відсутні жителі, які постійно проживають у межах району в місті.

Отже, видно, що окремі статті в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] суперечать один одному у термінології, що у свою чергу призводить до ряду дискусій з визначення статусу жителів міст із районним у місті поділом як єдину територіальну громаду міста.

Під час пошуку оптимальної проміжної моделі управління великими містами доцільно керуватися такими основними критеріями:

- кількість населення міста;
- співвідношення визначеної кількості населення міста на кількість працівників органу місцевого самоврядування.

Середній показник кількості працівників міської ради (у тому числі районні у місті ради) на 10 тис. осіб по 17 містах держави є – 18,7. З вищевказаного аналізу видно, що кількість працівників міських рад на кількість населення власного міста є майже рівною. Розбіжності по чисельності працівників можна обґрунтувати виключно власними потребами міських рад в управлінні містом.

Аналіз міст держави із районним у місті поділом показує, що у кожному районі міста представлені територіальні районні структури основних органів державної влади: відділення міліції, пенсійний фонд, міграційна служба, пожежна служба, реєстрація актів громадянського стану, податкова інспекція, місцевий суд, прокуратура, виконавча дирекція фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, центр зайнятості, казначейська служба, військовий комісаріат, виконавча служба. Окремі служби також мають міські структури: міліція, пожежна служба, реєстрація актів громадянського стану, прокуратура. Також є служби, які мають міські структури, але знаходяться без районного представлення: санітарно-епідеміологічної станції, юстиція тощо. Інші служби є об'єднаними для кількох районів.

Аналіз управління підприємствами, установами та організаціями, які є складовою системи місцевого самоврядування міста та які розташовані на території дії

Таблиця 3

Співвідношення визначеної кількості населення міста на кількість працівників органу місцевого самоврядування

№ з/п	Назва міської рад	Кіль. працівників міської ради	Кіль. населення міста	Кіль. працівників міської ради на 10 тис. населення
1	*Харківська	2530	1 451 132	17,4
2	*Одеська	1500	1 017 022	14,7
3	*Львівська	1325	729 038	18,1
4	*Запорізька	1535	766 268	20,0
5	**Дніпропетровська	680	993 094	6,8
		1810,25		18,2
6	*Миколаївська	804	494 922	16,2
7	*Маріупольська	1025	458 533	22,4
8	Вінницька	627	356 665	17,6
9	Черкаська	509,5	295 414	17,3
10	Івано-Франківська	433	218 359	19,8
11	*Сумська	592	293 141	20,2
12	Полтавська	550	317 998	17,3
13	Хмельницька	458	266 095	17,2
14	Чернівецька	428	262 129	16,3
15	Рівненська	434	248 813	17,4
16	Тернопільська	425	227 755	18,7
17	Луцька	469	216 076	21,7

* із врахуванням кількості осіб адміністрацій районів міста

** із врахуванням кількості осіб районних у місті рад

районних у місті рад показує, що останнім підпорядковуються лише заклади середньої та дошкільної освіти (крім міського підпорядкування та приватної форми власності). Всі інші підприємства, установи та організації місцевого самоврядування міста підпорядковані безпосередньо міській раді та міському голові. Варто підкреслити, що районні у місті ради та їх керівництво має опосередкований вплив (управління) на заклади середньої та дошкільної освіти у власних районах. У цьому зв'язку реорганізацію районних у місті рад (депутатський корпус) та частково їх виконавчих органів відчує у повній мірі лише управлінський корпус, а не громада міста. Це обумовлено тим, що районні у місті структури,

які уповноважені на надання населенню адміністративних послуг, фізично залишаються. Лише зміниться їх структурне перепідпорядкування міській раді. Тобто населення районів побачить зміни лише в назві районного відділення органу влади. При таких умовах за органом влади залишається лише провести оптимізацію управління районами міста та містом зокрема через упорядкування власних контрольних функцій. У рамках децентралізації державної влади на рівні територіальних громад міст така форма проміжного управління містами, як територіальне районне (мікрорайонне) представництво міських служб відповідає б сучасним та перспективним вимогам управління великими містами із кількіс-

тю населення:

– мікрорайонний у місті рівень від 200 до 400 тис. осіб;

– районний у місті рівень від 400 тис. до 2 млн. осіб.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зауважити, що на сьогодні переважають глибокі тенденції щодо апробації форм проміжного управління районами міста та містом в цілому через управління на районному та мікрорайонному у місті рівнях.

Завдяки таким формам децентрації повноважень міської ради на рівні управління районами (мікрорайонами) у місті можна досягти поставленої мети зі створення єдиної структури підпорядку-

вання органів місцевого самоврядування міста тим самим забезпечивши ефективність реалізації покладених на них функцій та завдань, а також раціональному використанні фінансових ресурсів міста, районів зокрема.

Висновки. Аналіз форм управління районами міста дозволяє прийти до висновку, що при побудові оптимальної моделі управління містом постійно будуть вноситися зміни до структури виконавчих органів міської ради з метою пошуку та формування такої моделі, яка відповідала б вимогам часу, була оптимальною, ефективною та найбільш доступною (зручною) для громадян і враховувала б особливості території самого міста.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР. – Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua.
2. Полевий В.М. Популярна художня енциклопедія: у 2 т. / під ред. В.М. Полевого. – М.: Видавництво «Радянська енциклопедія», 1986. – Т. 2. - С. 940.
3. Офіційний сайт Вінницької міської ради. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua>.
4. Офіційний сайт Київської міської державної адміністрації. – Режим доступу: www.kievcity.gov.ua/content/15_rajony.html.
5. Офіційний сайт Одеської міської ради. – Режим доступу: www.omr.gov.ua/ru/council.
6. Офіційний сайт Черкаської міської ради. – Режим доступу: www.map.ck.ua.

REFERENCES:

1. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 r. №280/97-VR (Government in Ukraine: Law of Ukraine on May 21, 1997 r. №280/97-VR). Mode of access: www.zakon2.rada.gov.ua.
2. Polovyy V.M. Populyarna khudozhnya entsyklopediya: u2 t. / pid red. V.M. Polyevoho. – M.: Vydavnytstvo «Radyanska entsyklopediya», 1986. – Т. 2. - S. 940 (Polyevyy V.M. Popular art encyclopedia: in 2 vol. / Ed. VN Polyevoho. - M.: Publishing house «Soviet Encyclopedia», 1986. - Vol. 2. - P. 940).
3. Ofitsiyyny sayt Vinnytskoyi miskoyi rady (The official site of Vinnitsa). – Mode of access: www.vmr.gov.ua.
4. Ofitsiyyny sayt Kyivskoyi miskoyi derzhavnoyi administratsiyi (The official site of the Kyiv City State Administration). – Mode of access: www.kievcity.gov.ua/content/15_rajony.html.
5. Ofitsiyyny sayt Odeskoyi miskoyi rady (The official website of the Odessa City Council). – Mode of access: www.omr.gov.ua/ru/council.
6. Ofitsiyyny sayt Cherkaskoyi miskoyi rady (The official website of the Cherkasy City Council). – Mode of access: www.map.ck.ua.

Єдинак Ярослав Богданович – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: edinak_ya@mail.ru

Yedynak Yaroslav Bohdanovych – postgraduate

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine

E-mail: edinak_ya@mail.ru