

Я. Єдинак

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙОННИХ У МІСТІ АДМІНІСТРАЦІЙ

Проаналізовано інституційне забезпечення діяльності районних у місті адміністрацій. Виявлено, що діяльність районних у місті адміністрацій не відповідає вимогам чинного законодавства. За результатами дослідження окреслено основні пропозиції з легалізації форми районної у місті адміністрації.

Ключові слова: районна у місті адміністрація, районна у місті рада, виконавчий комітет, розпорядження, рішення, голова адміністрації, засідання адміністрації.

За період незалежності України в містах із районним поділом склалася практика утворення районних у місті адміністрацій як форма проміжного владного управління між населенням районів міста та міською радою зокрема. Водночас утворення та діяльність районних у місті адміністрацій не відповідає нормам чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування та призводить до виникнення низки невідповідностей у їх функціонуванні. Відсутність інституційного визначення форми виконавчого органу місцевого самоврядування як районна у місті адміністрація не дає можливості забезпечити ефективність реалізації покладених на них функцій та завдань.

Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом присвячені праці таких науковців, як: В. Антоненко, М. Баймаругов, В. Борденюк, Є. Бородин, О. Батанов, Я. Верменич, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко, В. Шабельников, Ю. Шаров та інші. Більшість наукових праць спрямовані на дослідження сутності районних у місті рад, реалізації власних повноважень, їх співвідношення та взаємодії 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. Водночас поза увагою науковців залишається проблема щодо удосконалення інституційного забезпечення діяльності районних у місті адміністрацій.

Метою статті є аналіз правових колізій в інституційному забезпеченні діяльності районних у місті адміністрацій та вироблення рекомендацій щодо їх усунення.

На сьогодні в державі, насамперед у містах із районним поділом, перебуває на розгляді питання щодо пошуку ефективної форми проміжного управління районами у власному місті. До того ж, за останні роки незалежності України простежується практика переходу від районних у місті рад до районних у місті адміністрацій як однієї із проміжних форм управління районами міста. Не зважаючи на такі тенденції, доцільно зазначити, що діяльність районних у місті адміністрацій є нелегітимною, що виникає внаслідок відсутності інституційного визначення цієї форми проміжного районного управління між громадою та містом на рівні чинного законодавства. Практичне застосування форми управління територією районів міста як районна у місті адміністрація показує, що міські ради, користуючись правовою невизначеністю інституту районної у місті адміністрації, самостійно визначають їх правовий статус та повноваження. У цьому контексті доцільно

зазначити, що на відміну від практичного застосування інституту районної у місті адміністрації як окремого виконавчого органу місцевого самоврядування, на теоретичному рівні цей інститут є малодосліджений.

Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено поняття виконавчих органів рад як органів, які, відповідно до Конституції України та цього закону, створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Ч. 1 ст. 11 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлено, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [1]. Водночас, ч. 4 ст. 140 Конституції України встановлено, що питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад [2].

З метою визначення компетенції міських рад Конституційним Судом України були надані роз’яснення, викладені в рішенні у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в ч. 5 ст. 140 Конституції України та в ч. 1 ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті, обсяг повноважень міських рад встановлюється Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами України. Терміни “район”, що використовується в п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і “район у місті”, що вживається у 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”, означає різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Термін “організація управління районами в містах”, що міститься в ч. 5 ст. 140 Конституції України, в системному зв’язку з її ст. 142, 143 означає повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення 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 [3].

У положенні п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” йдеться про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, це треба розуміти так: 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 [4]. Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно

вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу [5].

За Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” до компетенції міських рад належать повноваження щодо прийняття рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначеному цим та іншими законами. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими нормативними актами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції інших органів [6].

Доцільно зауважити, що вищевказані правові норми ніяким чином не визначають право за міською радою утворювати районні у місті адміністрації як виконавчий орган місцевого самоврядування загально районної дії. Водночас п. 1 ст. 11 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [7]. Тобто можна припустити, що під формулюванням “інші виконавчі органи” міські ради закладають зміст районні у місті адміністрації як аналог місцевих адміністрацій, визначених у Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [8]. При цьому статус районної у місті адміністрації як окремих виконавчий орган міські ради Запоріжжя, Львова, Маріуполя, Миколаєва, Одеси визначають у статуті територіальної громади міста та положенні про районну у місті адміністрацію, яка діє на території відповідного району у місті. Доцільно зауважити, що лише Дніпродзержинська [9], Кременчуцька [10] та Харківська [11] міські ради у положенні про районні у місті адміністрації, визначають їх як виконавчі органи міської ради, які діють на правах самостійного департаменту – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності) [12]. Вищевказаний аналіз показує, що відсутність інституційного визначення районної у місті адміністрації як виконавчого органу міської ради на рівні чинного законодавства створює різну практику серед міських рад щодо порядку надання статусу та повноважень районної у місті адміністрації. Така інституційна невизначеність структури проміжного управління районами міста обумовлена відсутністю в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [13]:

- правового статусу районної у місті адміністрації як органу місцевого самоврядування, її повноважень;
- правового статусу голови районної у місті адміністрації, статусу його розпорядження та повноважень;
- статусу рішення адміністрації як колегіального органу.

Правова невизначеність в інституційному забезпеченні діяльності районної у місті адміністрації не дає містам держави, в яких проміжне управління районами здійснюється через районні у місті адміністрації, створювати правові механізми взаємодії районної адміністрації з іншими органами місцевого самоврядування, зокрема і державної влади, організувати самостійне прийняття рішень з визначених для них повноважень, проводити засідання районних комісій, груп, штабів... з питань житлово-комунального господарства, соціальної політики, захисту прав та інтересів дітей, адміністративних, військових, цивільних та економічних питань тощо.

У цьому контексті районні у місті адміністрації не є тими органами влади у повному їх розумінні, а лише забезпечують спрямування та координацію роботи підприємств, установ та організацій району (не є у прямому підпорядкуванні районної у місті адміністрації), в той час коли міський голова через міські департаменти, управління, відділи здійснює прямиий вплив на діяльність підприємств, установ та організацій міста загалом. У такій схемі видно, хто конкретно має силу впливу. Спрямування та координація – зайва, неефективна, слаба ланка управління. Тобто для підприємств, установ та організацій району районна у місті адміністрація не є органом впливу. Таке управління себе не виправдовує та є невідповідним чинному законодавству України у сфері місцевого самоврядування [14].

Форма організації управління районами міста через районні у місті адміністрації, на відміну від інших виконавчих органів міської ради: відділи, управління, департаменти, сектори, служба..., повинна мати окремий правовий статус. Тобто районна у місті адміністрація повинна належати до системи органів місцевого самоврядування як окремий орган проміжного управління районами міста. Таке твердження зумовлене, передусім, тим що районна у місті адміністрація – це окремий орган місцевого самоврядування загальної дії, який створюється рішенням міської ради та діє на відповідній адміністративно-територіальній частині міста.

Що стосується форми акту керівника районної у місті адміністрації як розпорядження та форми засідання адміністрації як колегія, треба зауважити, що у ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” чітко визначено, що лише сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Тобто міські ради у порушення чинного законодавства, перевищуючи надані повноваження, власним рішенням у положенні про районну у місті адміністрацію визначають статус правового акту керівника районної у місті адміністрації як розпорядження. Така невідповідність спричинена, передусім, відсутністю правового статусу розпорядження керівника районної у місті адміністрації у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [15].

Окрім того, наприклад Маріупольська міська ради власним рішенням наділила районні у місті адміністрації правом прийняття колегіальних рішень, які властиві виключно виконавчому комітету міської та районної у місті рад. Тобто Маріупольська міська рада консультативно-дорадчий орган – колегію вивела у статус районного колегіального органу, рішення якого є не рекомендаційним, погоджувальним, а обов’язковим та потребує виконання усіма розташованими на території району підприємствами, установами та організаціями, мешканцями району зокрема. Відповідно до розділу I Положення про колегію районної у місті адміністрації Маріупольської міської ради, колегія є основним органом районної адміністрації, що забезпечує колегіальне обговорення завдань, що стоять перед районною адміністрацією, і прийняття рішень щодо їх виконання. Положенням визначено, що колегія, у межах повноважень, приймає рішення. Рішення колегії приймається більшістю голосів від загального складу колегії. Рішення колегії можуть бути скасовані рішенням міської ради [16]. Можна припустити, що при прийнятті такого рішення Маріупольська міська рада посилається на ст. 144 Конституції України, яка визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством, приймають рішення, які є обов’язковими до виконання на відповідній території [17]. Водночас ст. 40 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських

рад, крім повноважень, передбачених цим законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження [18].

Відповідно до такого аналізу, районні у місті адміністрації не можуть бути проміжною районною ланкою управління, яка б забезпечила належну деконцентрацію управлінських функцій на рівні районів у місті через прийняття окремих колегіальних рішень, самоврядних (незалежних) розпоряджень голови адміністрації, утворення та діяльності різних комісій, груп, штабів тощо.

Що стосується класифікації посад, структури та умов оплати праці працівників районних у місті адміністрацій, необхідно зауважити наступне. Основним документом, який визначає правові, організаційні, матеріальні та інші умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, є Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [19]. Згідно з ст. 14 згаданого закону, яка встановлює класифікацію посад в органах місцевого самоврядування, доцільно зазначити про відсутність вищевказаних посад районної у місті адміністрації. Окрім того, такі кваліфікаційні посади не можуть бути підтвердженими у Постанові Кабінету Міністрів України “Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів” № 268 від 09.03.2006 р. [20], у наказі Головного управління державної служби України “Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування” № 406 від 29.12.2009 р. [21] та у наказі Держспоживстандарту України “Класифікатор професій ДК 003:2010” № 327 від 28.07.2010 р. [22].

Аналіз нормативної бази в цій сфері доводить, що посада голови, заступника (заступників) голови, керуючого справами та інших посад районної у місті адміністрації жодними нормативними документами не визначається. Така невідповідність в котрий раз підтверджує відсутність правового визначення статусу районної у місті адміністрації не тільки на рівні Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а й на рівні інших нормативних актів (табл. 1).

Таблиця 1

Аналіз посад, статус акту керівника та районної у місті адміністрації

№ з/п	Назва міста	Назва посади керівника районної у місті адміністрації	Статус акта керівника районної у місті адміністрації	Статус акта колегіального органу районної у місті адміністрації
1	Дніпро-дзержинськ	Голова	Розпорядження, наказ	Форма не визначена
2	Запоріжжя	Голова	Розпорядження	Форма не визначена
3	Кременчук	Начальник	Розпорядження	Форма не визначена
4	Львів	Голова	Розпорядження	Форма не визначена
5	Маріуполь	Голова	Розпорядження	Рішення колегії
6	Миколаїв	Голова	Розпорядження, наказ	Форма не визначена
7	Одеса	Голова	Розпорядження	Форма не визначена
8	Суми	Начальник	Наказ	Форма не визначена
9	Харків	Голова	Наказ	Форма не визначена

Примітка: Районні у м. Суми адміністрації припинені шляхом реорганізації [23]

Отже, з проведеного аналізу видно, що міським радам чинним законодавством України не визначено право утворювати районні у місті адміністрації як окремий орган місцевого самоврядування, наділяти їх визначеними повноваженнями, самостійно без відповідних правових норм визначати нормативний акт керівника районної у місті адміністрації, статус засідання районної у місті адміністрації як колегіального органу, затверджувати структуру районної у місті адміністрації, чисельність її працівників, встановлювати класифікацію посад працівників районної у місті адміністрації, а також здійснювати їх оплату праці.

Доцільно наголосити на тому факті, що правова невизначеність у діяльності районних у місті адміністрацій простежується з 1992 р. У той час діяв Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”, в якому форму виконавчого органу міської ради як районну у місті адміністрацію також не було визначено [24].

Окрім того, прийнятий у 1997 р. оновлений Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” питання щодо правового визначення статусу районної у місті адміністрації також не врегулював. Треба зауважити, що найпершим містом в Україні, яке утворило районні у місті адміністрації, є м. Львів (1994 р.). Тобто можна стверджувати, що за останні 22 роки незалежності українське законодавство в частині місцевого самоврядування так і не спромоглося визначити статус районної у місті адміністрації як окремого органу в системі місцевого самоврядування.

Висновки

Проведений аналіз статусу районних у місті адміністрацій дає змогу констатувати, що інституційне забезпечення діяльності районних у місті адміністрацій не відповідає вимогам чинного законодавства. Усунення виявлених невідповідностей допоможе вивести на належний рівень діяльність районних у місті адміністрацій як окремих виконавчих органів міської ради, тим самим забезпечивши ефективне виконання покладених на них функцій та завдань.

Для легалізації форми районних у місті адміністрацій доцільно розглянути такі пропозиції:

- а) на рівні Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначити:
 - правовий статус районної у місті адміністрації, її повноваження;
 - право міської ради, виходячи із власних особливостей управління містом, утворювати районні у місті адміністрації та наділяти їх визначеними обсягами і межами повноважень;
 - правовий статус голови районної у місті адміністрації, статус його розпорядження та повноваження;
 - визначити форму колегіального прийняття рішень через засідання районної у місті адміністрації та її повноваження;
 - статус рішення районної у місті адміністрації як колегіального органу;
- б) на рівні Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” визначити класифікацію посад районної у місті адміністрації;
- в) на рівні інших нормативних актів визначити структуру та умови оплати праці працівників районної у місті адміністрації.

Використання зазначених пропозицій надасть можливість містам із районним поділом оптимізувати управління містом, тим самим створити єдину структуру підпорядкування органів місцевого самоврядування міста та підвищити ефективність реалізації покладених на них функцій і завдань.

Список використаної літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/280/97-вр>.
2. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-39/2001 від 13.07.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні...
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Про місцеве самоврядування в Україні...
7. Там само.
8. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
9. Про затвердження положення про адміністрацію Заводського району Дніпродзержинської міської ради [Електронний ресурс] : Рішення Дніпродзержинської міської ради № 158-06/VII від 30.03.2016 р. — Режим доступу : http://so.dndz.gov.ua/ua/treezas_so/pg/50416519391931_d1/trviewr/3/.
10. Про затвердження структури та граничної чисельності виконавчих органів Кременчуцької міської ради VII скликання [Електронний ресурс] : Додаток до рішення II сесії Кременчуцької міської ради VII скликання від 23.12.2015 р. — Режим доступу : <https://kremen.gov.ua/downloadtmp/cloud/663415-12-30-09-45-26-756.pdf>.
11. Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 6 скликання [Електронний ресурс] : Рішення Харківської міської ради № 07/10 від 24.11.2010 р. — Режим доступу : <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/579843>.
12. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 12.03.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-п>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні...
14. Єдинак Я. Б. Особливості діяльності районних у місті адміністрацій (в умовах децентралізації державної влади) / Я. Б. Єдинак // Аспекти публічного управління [Електронний ресурс]. — 2015. — № 10. — С. 55—65. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_10_10.
15. Про місцеве самоврядування в Україні...
16. Про затвердження положень про виконавчі органи міської ради [Електронний ресурс] : Рішення Маріупольської міської ради № 6/6-359 від 29.03.2011 р. — Режим доступу : <http://marsovet.org.ua/documents/show/menu/1>.
17. Конституція України...
18. Про місцеве самоврядування в Україні...
19. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/print1452712022178328>.

20. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-п>.

21. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Наказ Головного управління державної служби України № 406 від 29.12.2009 р. — Режим доступу : <http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-tipovikh-profes-ino-kval-f-kats-inikh-kharakteristik-posadovikh-os-b-m-st>.

22. Класифікатор професій ДК 003:2010 [Електронний ресурс] : Наказ Держспоживстандарту України № 327 від 28.07.2010 р. — Режим доступу : http://hrliga.com/docs/KP-2010_rlz.htm.

23. Про затвердження структури виконавчих органів, загальної чисельності апарату та виконавчих органів Сумської міської ради у новій редакції [Електронний ресурс] : Рішення Сумської міської ради № 2176-МР від 27.02.2013 р. — Режим доступу : <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.meria.sumy.ua/engine/download.php?id=10762&embedded=true>.

24. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2234-ХІІ від 26.03.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2234-12>.

*Стаття надійшла до редакції 11.04.2016
Схвалена до друку редколегією 19.05.2016*

Ya. Yedynak

IMPROVING INSTITUTIONAL PROVISION FOR THE ACTIVITY OF CITY DISTRICT ADMINISTRATIONS

The article analyzes the institutional provision for the activity of city district administrations. It is revealed that the activity of city district administrations doesn't meet the requirements of the current legislation. The institutional support of the activity of city district administrations is analyzed. On the basis of research results, the main proposals on legalization of the form of city district administrations are outlined.

Key words: city district administrations, city district council, executive committee, order, decision, head of administration, meetings of administration.