

# **ЩОДО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВНУТРІШНЬОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ МІСТ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

## **Анотація**

Аналітична записка присвячена проблемам регламентації внутрішнього поділу міст, які можуть постати у зв'язку з можливим внесенням змін до Конституції України у частині децентралізації влади.

На основі визначених потреб організації управління містами та адаптації нормативно-правової бази у цій галузі, а також на підставі проаналізованого досвіду держав-членів Європейського Союзу, надано рекомендації щодо регламентації адміністративно-територіального устрою міст у вітчизняному законодавстві за наслідками очікуваної конституційної реформи відповідно до ініціатив Президента України.

Пропоновані рекомендації охоплюють спосіб фіксації адміністративно-територіального поділу міст, процедури запровадження, зміни та ліквідації такого поділу, модель організації управління у міських районах, запобіжники проти можливих зловживань з боку міських органів самоврядування у процесі організації внутрішнього устрою, а також способи адаптації чинного районного поділу міст до зміни законодавства.

## **ЩОДО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВНУТРІШНЬОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ МІСТ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

**Актуальність досліджуваної проблеми** зумовлена наявністю в Україні великих міст, що потребують децентралізації муніципального управління. Крім того, ініціативи органів державної влади у галузі реформування місцевого самоврядування, які передбачають у тому числі й внесення змін до Конституції України, спрямовані на децентралізацію управління. На практиці це включає в перегляд чинного підходу до визначення внутрішнього адміністративно-територіального поділу міст. Таким чином, виникає потреба внесення змін до вітчизняного законодавства у разі прийняття змін до Конституції (проект № 2217а від 15.07.2015 р.), а також з метою узгодження законодавчої бази із потребами управління міськими громадами.

### **Проблеми районного поділу міст у чинній системі місцевого самоврядування**

Конституція України надає право міським органам місцевого самоврядування визначати спосіб здійснення управління районами міст. На практиці це означає право міської влади утворювати або ліквідовувати районні у містах ради, і, відповідно, делегувати їм частину повноважень міських органів самоврядування.

Збереження повноважень щодо встановлення внутрішнього районного поділу міст у сфері компетенції вищих органів державної влади має деякі підстави за нинішньої системи управління:

- чинна редакція Конституції України розглядає райони в містах як складовий елемент системи адміністративно-територіального устрою держави в цілому, а особливості такого устрою у свою чергу визначаються законами України;

- районний поділ міст є одночасно територіальною основою як муніципального управління, так і для організації територіальних органів

центральної влади (Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби тощо);

- за нинішньої, все ще централізованої бюджетної системи країни діяльність органів місцевого самоврядування, у тому числі на рівні районів у містах, значною мірою забезпечується за рахунок трансфертів із державного бюджету України.

Водночас, чинне законодавство у сфері внутрішнього поділу міст має низку недосконалостей:

**1. Застарілі та неконституційні норми законодавства, що регулюють процес прийняття рішень щодо районного поділу міст.** Так, зокрема, відповідний порядок регламентується ще Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 року. Відповідно до норм Положення, затвердженого даним Указом, рішення про утворення і ліквідацію районів у містах приймає вже неіснуючий орган – Президія Верховної Ради УРСР. Варто зазначити, що конституційність цього Указу є сумнівною, оскільки його чинність спирається на положення недіючої Конституції Української РСР.

**2. Оптимальна з точки зору діяльності центральних органів виконавчої влади структура на рівні районів у містах на практиці може виявлятися неефективною з точки зору управління містом і навпаки.** Відповідно, прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування стосовно утворення чи ліквідації районів, визначення бажаних варіантів районного поділу у містах може призвести до суперечок та судових позовів між цими органами.

### **Перспективи внутрішнього адміністративно-територіального поділу міст у контексті конституційної реформи**

Головним змістом запланованої конституційної реформи місцевого самоврядування є децентралізація адміністративно-територіального устрою.

Головним практичним документом у галузі даної реформи є проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (у частині децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р., внесений Президентом України та попередньо схвалений Верховною Радою України 31.08.2015 року. У разі прийняття законопроекту буде скасовано ч. 5 ст. 140 чинної редакції Конституції України. Тож з тексту Основного закону усувається не лише норма про особливості управління районами в містах, а й саме поняття районів у містах.

Після схвалення зазначених конституційних змін у галузі організації внутрішнього простору міст виникне низка нових проблем:

1. Питання щодо внутрішнього поділу міст у проекті змін до Конституції України не врегульоване. З одного боку, вилучення районів у містах із категорії одиниць, які становлять структуру адміністративно-територіального устрою держави, може інтерпретуватися як розширення повноважень органів місцевого самоврядування у визначенні структури міських громад.

Однак таке формулювання може бути витлумачено і протилежним чином – як відсутність формальної підстави для збереження існуючого внутрішнього адміністративного поділу міст узагалі. Зберігає чинність лише норма, згідно з якою органи місцевого самоврядування територіальних громад можуть передавати частину своїх повноважень разом із ресурсами для їх реалізації органам самоорганізації населення (які не обов'язково охоплюють своєю діяльністю будь-яку частину міста і далеко не завжди здатні виконувати управлінські функції). Як наслідок, районний поділ в деяких містах може бути оскаржений у Конституційному Суді України і визнаний таким, що суперечить Конституції України.

2. При децентралізації адміністративно-територіального устрою актуалізуються виклики, пов'язані з новими правами міст у визначенні своєї територіальної структури:

- надмірні витрати на утримання апарату місцевого самоврядування, які можуть розбалансувати фінансову основу управління містом. Такий

варіант можливий у разі невпинного створення містами великої кількості внутрішніх допоміжних одиниць, особливо в умовах дефіциту бюджетних коштів;

- дезорганізація системи державного управління на рівні нинішніх міських районів. Дана правова колізія може виникнути у зв'язку з необхідністю державних органів виконавчої влади адаптувати свою організаційну структуру на рівні міських районів до нового адміністративно-територіального поділу, встановленого самими містами.

3. У процесі пристосування адміністративно-територіального поділу міст до вимог нового законодавства потребуватимуть розв'язання такі питання:

- визначення нового порядку формування, змін та можливої ліквідації внутрішньоміських адміністративно-територіальних одиниць;

- подальша доля вже існуючих районів у містах;

- розв'язання політико-правових колізій, коли до складу адміністративних районів у містах входять населені пункти зі статусом територіальних громад, які мають власні органи місцевого самоврядування із визначеною законом компетенцією. Так, на території, що нині контролюються Українською Державою, до складу міських районів входять 11 територіальних громад із власними радами та виконавчими органами: у м. Кропивницькому – 1 селище міського типу, у м. Львові – 1 місто і 2 селища міського типу, у м. Маріуполі – 3 селища міського типу, у м. Херсоні – 4 селища міського типу. На окупованих територіях (Автономна Республіка Крим, м. Севастополь, окремі райони Донецької та Луганської обл.) налічується 21 територіальна громада, що входить до складу районів у містах, у тому числі: 3 міста, 12 селищних рад, 6 сільських рад.

### **Досвід регулювання адміністративно-територіального поділу міст у державах-членах Європейського Союзу**

У країнах-членах Європейського Союзу внутрішній територіальний поділ міст не розглядається як складовий елемент адміністративно-

територіального устрою держави. Найчастіше їх статус позначається терміном «допоміжні одиниці». У зв'язку з цим територіальним громадам (чи їх аналогам) надається свобода вибору у визначенні їхньої внутрішньої структури. Проте це не виключає можливості визначення державою тих чи інших засад внутрішнього структурування громад.

У тих містах, де відсутні допоміжні адміністративно-територіальні одиниці, функції органів нижчого рівня де-факто перебирають на себе органи самоорганізації населення, що формуються за територіальною ознакою.

Досвід держав-членів ЄС щодо адміністративно-територіального поділу міст можна класифікувати за викладених нижче моделями.

Найпоширеніша *централізована модель*. У цьому випадку внутрішні адміністративно-територіальні одиниці не є самостійними юридичними особами, їхні кошториси встановлюються муніципальними органами через міські бюджети, а окремі повноваження (замість загальної компетенції) визначені законами.

Представницькі органи на рівні міських районів або взагалі відсутні (Естонія), або мають дорадчий характер чи реалізують делеговані повноваження (Франція). Так, наприклад, у Франції окружний поділ мають великі міста (Париж – 20 округів, Марсель – 16, Ліон – 9), і до складу представницьких органів (рад округів), крім власне радників цих окружних рад, входять члени муніципальних рад, яких було обрано у даному окрузі<sup>1</sup>.

*Децентралізована модель* – райони в містах мають деяку автономну сферу компетенції та представницькі органи, які беруть безпосередню участь у формуванні районних виконавчих органів (Нідерланди, Словаччина).

*«Лондонська» модель* – є певним винятком із загальної типології. Особливість структури управління Лондоном полягає у тому, що 32 округи, на які поділяється місто, протягом тривалого періоду становили справді самостійні територіальні колективи з юридичним статусом та широкими

---

<sup>1</sup> Черкасов А. И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира / А. И. Черкасов. – М. : Юрлитинформ, 2014. – С. 68 – 69.

повноваженнями, властивими окремим містам. З 1986 по 1997 р. вони були єдиними самоврядними органами у столиці, а на рівні цілого міста («Великого Лондона») взагалі не існувало жодних спільних органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Комбінація з різних моделей реалізована у Польщі (з огляду на трансформацію системи місцевого самоврядування у 1990-ті роки). У містах, внутрішній адміністративно-територіальний поділ існував станом на 1 січня 1990 р., міські райони отримали право набути статусу окремих гмін (за згоди Прем'єр-міністра та Міністерства внутрішніх справ і адміністрації)<sup>3</sup>. У разі реалізації наданого їм права нові гміни, утворені з міських районів, мають право об'єднуватися у спілки гмін, компетенція яких визначається окремим законом. Тобто, йдеться про поєднання складових децентралізованої або навіть «лондонської» моделі. В інших містах країни у разі впровадження допоміжних одиниць застосовується централізована модель.

Зазвичай законами встановлюються загальні засади утворення допоміжних одиниць – суб'єкти ініціювання, спосіб фіксації положень про них та їхньої компетенції, а також перелік посадових осіб та в цілому органів влади, що діють на цих територіях. У міських статутах закріплюються особливості адміністративного поділу міста: перелік органів управління допоміжних одиниць, порядок їх утворення, перелік делегованих ним повноважень та спосіб здійснення контролю за їх діяльністю. Рішення щодо утворення допоміжних одиниць ухвалюються міськими радами.

Певна особливість існує в системі місцевого самоврядування Естонії: у цій країні ради міст одночасно з ухваленням відповідного рішення затверджують *статут допоміжної одиниці* (міського району), в якому регламентуються зазначені питання. Питання щодо права на утворення допоміжних одиниць та критеріїв визначення їх кількості відносяться

---

<sup>2</sup> Черкасов А. И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира / А. И. Черкасов. – М. : Юрлитинформ, 2014. – С. 69.

<sup>3</sup> Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 року про самоврядування гміни // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. - С. 582.

переважно до компетенції громад. При цьому фінансування діяльності органів управління такими територіями здійснюється з міських бюджетів. Таким чином, органи самоврядування міст в Естонії змушені шукати баланс між оптимізацією муніципального управління та обмеженими можливостями щодо бюджетних витрат на її здійснення.

У окремих випадках порядок утворення у тому чи іншому місті допоміжних одиниць може бути законодавчо обумовлений кількістю його мешканців. Наприклад, в Італії утворення внутрішньокмунальних територіальних одиниць, яким делегуються повноваження органів місцевого самоврядування, згідно із законодавчим Декретом № 267/2000 (ст. 17), залежить від кількості населення комун:

- для комун із населенням понад 100 тис. осіб є обов'язковим утворення децентралізованих округів, які є дорадчими утвореннями та беруть участь в управлінні базовими службами. При цьому повний перелік делегованих їм повноважень встановлюється статутом комуни або регламентами їх діяльності;

- для комун із населенням від 30 до 100 тис. мешканців утворення внутрішніх округів дозволене, але не є обов'язковим;

- для малих комун, населення яких становить менше 30 тис. осіб, утворення округів не передбачене<sup>4</sup>.

Вимоги щодо забезпечення пропорційності кількості населення між районами одного міста у європейських державах практично ніколи не висуваються. Наприклад, у Братиславі різниця у кількості мешканців найбільшого (Старе Место) та найменшого (Девін) районів становить 100 разів. Натомість при встановленні меж районів можуть враховуватися особливості їх історичного розвитку та їх географічного розташування.

У окремих випадках для столиць, життєдіяльність яких регулюється спеціальними законами, можуть встановлюватися деталізовані засади

---

<sup>4</sup> Лазор О. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні / О. Лазор, І. Шелепницька. – К. – Л. : Вид. ПАРАПАН, 2007. - С. 41.



внутрішнього адміністративно-територіальні поділу. Норми даних законів можуть містити не лише умови та порядок утворення і ліквідацію допоміжних одиниць, але й власне перелік таких одиниць. Так, Законом Словацької Національної Ради від 13 вересня 1990 р. про столицю Словацької Республіки місто Братислава було встановлено збереження районів, які діяли у місті на момент набуття Законом чинності, а також проголошено створення 3 нових міських районів<sup>5</sup> (усього місто складається з 17 районів, а також 3 кадастрових територій без постійного населення, що не мають статусу районів). Аналогічним чином окремими законами про столиці затверджений районний поділ Варшави<sup>6</sup> (18 районів) та Праги<sup>7</sup> (95 районів).

Право органів управління внутрішніх територіальних одиниць обирати модель місцевого самоврядування надається лише у винятковому порядку. Так, у столиці Нідерландів Амстердамі, який поділяється на 7 округів, існують 2 типи взаємодії виконавчих органів із представницькими: у частині округів діє «дуалістична модель», що передбачає складання членами виконавчих органів своїх представницьких мандатів, в іншій частині – «дифузна» модель, коли члени виконавчих органів продовжують залишатися членами рад<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Закон Словацької Національної Ради від 13 вересня 1990 р. про столицю Словацької Республіки місто Братислава // *Акти Європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування* / За заг. ред. А. П. Яценюка. – К. : Парламентське вид-во, 2007. - С. 498.

<sup>6</sup> Закон від 15 березня 2002 року про устрій столичного міста Варшава // *Акти Європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування* / За заг. ред. А. П. Яценюка. – К. : Парламентське вид-во, 2007. - С. 520 – 521.

<sup>7</sup> Закон від 13 квітня 2000 року про столичне місто Прага // *Акти Європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування* / За заг. ред. А. П. Яценюка. – К. : Парламентське вид-во, 2007. - С. 600 – 602.

<sup>8</sup> Черкасов А. И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира / А. И. Черкасов. – М. : Юрлитинформ, 2014. – С. 70.

## Рекомендації

Враховуючи окреслені проблеми реформування системи адміністративно-територіального-поділу міст, а також проаналізований європейський досвід у даній царині, у процесі регламентації внутрішньої адміністративно-територіальної структури міст доцільно вжити такі заходів:

1. Інституційно розділити структуру адміністративно-територіального поділу міст – для потреб територіальних органів центральних органів виконавчої влади та для потреб місцевого самоврядування:

а) для територіальних органів центральних органів виконавчої влади на території міст, як і на території держави в цілому, доцільно утворити адміністративні округи. Порядок утворення, визначення меж та ліквідації таких округів має встановлюватися законами та підзаконними нормативно-правовими актами органів державної влади України;

б) встановити право міст самим створювати допоміжні одиниці як структурні елементи їх внутрішнього адміністративно-територіального поділу у довільному порядку, якщо інше не передбачене законодавством. За можливості доцільним є впровадження даної норми через уточнення у тексті Конституції України.

2. Встановити у якості запобіжників проти розбалансування бюджетної системи України такі додаткові вимоги до утворення адміністративно-територіального поділу міст:

- визначити у законах, що витрати на функціонування органів управління районами у містах здійснюються виключно з місцевих бюджетів відповідних міст;

- обмежити коло міст із правом утворення внутрішніх районів (принаймні протягом 10-річного періоду) лише тими, кількість населення яких на момент ініціювання нового поділу становитиме більше 100 тис. мешканців. При цьому, якщо кількість населення міста зменшилася нижче даної норми вже після затвердження його нового поділу, таке право для нього має бути збережене. У містах, які не матимуть права на утворення

міських районів, слід використовувати потенціал органів самоорганізації населення.

3. Визначити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (чинному або у новій редакції) на основі централізованої моделі такий порядок ініціювання змін до внутрішньої територіальної структури міст:

- право ініціативи щодо створення, ліквідацію або зміну меж міських районів надається: а) 5 % мешканців відповідного міста, що мають право голосу на місцевих виборах або референдумах; б) третині депутатів міської ради; в) виконавчому комітетові міської ради.

- рішення про створення, ліквідацію або зміну меж міських районів приймаються у формі змін до Статуту територіальної громади міста відповідними радами більшістю голосів від їх законного складу. У відповідному рішенні має бути відображено перелік районів, структуру їхніх органів управління (із обов'язково утвореними виконавчими органами та факультативно (на власний розсуд міст) – районними радами), порядок їх формування та строк повноважень, а також перелік повноважень, які органам самоврядування районів делегує місто. У разі, якщо норму про обов'язковість ухвалення територіальними громадами не буде прийнято, і статут міста не буде на момент прийняття рішення не буде затверджений, такі рішення мають прийматися у формі положення про районний поділ міста, яке за статусом прирівнюватиметься до Статуту.

4. Передбачити окремий порядок утворення, зміни меж та ліквідації міських районів у місті Києві, враховуючи його столичний статус. У цілому відповідні рішення мають проходити ті ж етапи, що й у звичайних містах, але стосовно столиці України після прийняття у загальному порядку відповідних рішень органами місцевого самоврядування міста ці рішення мають бути затверджені постановою Кабінету Міністрів України.

5. Встановити такі механізми адаптації адміністративно-територіального поділу міст до вимог нового законодавства:

- з моменту набуття чинності новим законодавством, що надає право містам визначати внутрішній територіальний поділ, вважати, що чинні райони у містах автоматично отримують статус допоміжних одиниць – міських районів;

- у разі, якщо до складу районної в місті ради входить населений пункт, що за статусом є територіальною громадою, мешканці такого населеного пункту повинні мати право обрати один із зазначених нижче альтернативних варіантів зміни його статусу:

а) населений пункт втрачає статус територіальної громади та стає звичайною частиною міста або району в місті;

б) населений пункт виокремлюється зі складу району в місті та об'єднується з власне містом у порядку утворення об'єднаної територіальної громади (відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»);

в) населений пункт виходить зі складу міста та входить до складу іншої адміністративно-територіальної одиниці – сусіднього району у статусі самостійної територіальної громади або утворивши об'єднану територіальну громаду з іншими населеними пунктами цього району.

Відділ розвитку політичної системи

*(Г. В. Макаров)*

№ 34 , Серія «Політика»