

Паній Т.О.

студентка,

Науковий керівник: Муртіщева А.О.

кандидат юридичних наук, асистент,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ПИТАННЯ УТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ РАЙОНІВ У МІСТАХ

Питання територіального устрою держави, згідно з п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, мають вирішуватися виключно законом. Це положення стосується і районів у містах, які є складовою частиною системи адміністративно-територіального устрою відповідно до ст. 133 Основного закону. Однак наразі склалася неоднозначна ситуація щодо повноважень органів місцевого самоврядування стосовно утворення та ліквідації районів у містах, а також порядку реалізації таких повноважень. Тому виникає потреба дослідити чинну нормативно-правову базу, муніципальну практику та наукові підходи з досліджуваного питання з метою напрацювання перспектив законодавчого регулювання.

Відповідно до п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України (далі – ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні», прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами, належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад [1]. Здійснюючи тлумачення вищезгаданої норми, Конституційний Суд України у Рішенні від 13.07.2001 № 11-рп/2001 (далі – Рішення) [2] указав на два ключових аспекти, які стосуються: (1) компетенції рад приймати рішення щодо утворення та ліквідації районів у містах, (2) компетенції Київської міської ради з цього питання (зважаючи на специфіку конституційно-правового статусу м. Києва).

Щодо першого моменту, то варто погодитися з думкою І. Павлова, що своїм Рішенням у справі про адміністративно-територіальний устрій Конституційний Суд України, розтлумачивши поняття «організація управління районами в містах», фактично підтвердив повноваження міських рад самостійно вирішувати питання про утворення/ліквідацію районів у містах. Проте, як орган публічної влади, вони мають діяти в порядку та у спосіб, визначений законом [3]. Такий підхід корелюється з

принципом «дозволено все, що прямо передбачено законом», який закріплений ч. 2 ст. 19 Конституції України. Проблема полягає в тому, що наразі відсутні законодавчі положення щодо порядку належної реалізації окреслених повноважень місцевих рад. Незважаючи на це, практика ліквідації районів у містах не є поодиноким в Україні. Так, у 2011 р. таке рішення було прийнято Вінницькою міською радою [4], у 2015 р. – Чернівецькою міською радою [5]. Спроби скоротити кількість районів з 8 до 2 були також здійснені у 2014 р. Дніпропетровською міською радою, але їх не вдалося втілити в життя [6, с. 109].

Що ж стосується м. Києва, то у абз. 2 п. 4 резолютивної частини Рішення Конституційний Суд України прийшов до висновку, що межі повноважень міських рад щодо утворення та ліквідації районів у м. Києві чітко не визначені та не належать до компетенції інших органів, тому, зважаючи на спеціальний конституційно-правовий статус столиці, вони можуть вирішуватися Київською міською радою [2]. Проте, відповідно до ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» у районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації [7]. Тобто, у випадку реалізації Київською міською радою наміру щодо ліквідації певного району столиці постане питання щодо необхідності ліквідації також відповідної районної у місті Києві державної адміністрації. Така ситуація, по-перше, потребує належного законодавчого регулювання, а по-друге, підіймає питання співвідношення інтересів держави та місцевого самоврядування.

Фахівці Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України при розгляді законопроекту № 3127-1 від 10.09.2008, який стосувався адміністративно-територіального устрою м. Києва, висловили власну думку з досліджуваної проблеми. Експерти вважають, що в перспективі «питання утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць (в тому числі районів у містах) має здійснюватися за участі відповідних органів державної влади (наприклад, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України). Адже, приміром, у разі віднесення до повноважень територіальних громад міст вирішення питань утворення та ліквідації районів у містах означатиме, що держава змушена буде пристосовувати систему місцевих органів державної влади до рішень відповідних міських рад, що не узгоджується з принципом територіального верховенства держави» [8].

Подібну позицію відстоюють також науковці, зокрема, Л. Приполова. Проаналізувавши зарубіжний досвід щодо адміністративно-

територіального устрою, дослідниця прийшла до висновку, що найбільш доречним є підхід, коли рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію, а також встановлення та зміну меж районів у містах мають прийматися відповідними міськими радами, але за погодженням з Верховною Радою України та після обов'язкових консультацій з жителями цих населених пунктів [9, с. 12–13].

З цього приводу варто приділити окрему увагу положенням Земельного кодексу України, який більш чітко регламентує окремі питання, пов'язані з районами у містах. Відповідно до ч. 3 ст. 174 цього кодексу, рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад. При цьому обов'язок підготовки висновків з цього питання покладається на місцеву державну адміністрацію (п. «д» ч. 1 ст. 17 Земельного кодексу) [10]. Тобто, складається, на наш погляд, парадоксальна ситуація, за якої процедура встановлення та зміни меж районів у містах потребує надання висновку органу державної влади в особі відповідної місцевої державної адміністрації, а рішення щодо утворення та ліквідації таких районів, що за своєю природою є юридичними фактами, які можуть призвести до більш серйозних правових наслідків, приймаються міськими радами повністю самостійно. При цьому жодним чином не враховується думка територіальної громади, про що свідчить наявна практика ліквідації районів у містах. У зв'язку з цим оптимальний варіант нормативного врегулювання може бути подібний до того підходу, який зараз передбачений Земельним кодексом стосовно встановлення і зміни меж існуючих районів у містах. Тобто, утворення та ліквідації районів у містах має здійснюватися за рішенням міської ради після обов'язково обговорення з членами територіальної громади міста у формі громадських слухань та отримання висновку відповідної місцевої державної адміністрації. Такий підхід дозволяє врахувати суспільну думку та відповідає принципам функціонування унітарної держави.

Таким чином, існує нагальна потреба у прийнятті нормативно-правового акту, який би остаточно врегулював питання порядку та способу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері утворення та ліквідації районів у містах. Муніципальна практика міських рад, що склалася у цій сфері, свідчить про відсутність обговорень з членами територіальної громади питань адміністративно-територіального устрою і без будь-яких важелів впливу з боку держави.

Запропонований механізм щодо врахування думки громадськості та одержання висновків місцевих державних адміністрації з питань утворення або ліквідації районів у містах зможе забезпечити дотримання балансу місцевих та загальнодержавних інтересів.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n170> (дата звернення: 17.11.2020).

2. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 (справа № 1-39/2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text> (дата звернення: 17.11.2020).

3. Павлов І. Доцільність формування районних у місті рад: аналіз підходів. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць*. Дніпропетровськ, 2010. Вип. 4(7). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10rivtar.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10rivtar.pdf) (дата звернення: 17.11.2020).

4. Про адміністративно-територіальний устрій м. Вінниці: Рішення Вінницької міської ради VI скликання від 30.09.2011 № 434. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/Regulations/ShowContent.aspx?ID=3> (дата звернення: 19.11.2020).

5. Про адміністративно-територіальний устрій міста Чернівців: Рішення Чернівецької міської ради VI скликання від 26.03.2015 № 1542. URL: <http://chernivtsy.eu/portal/rishennya-62-sesiyi-sesiyi-miskoyi-rady-vi-sklykannya-vid-26-03-2015-roku> (дата звернення: 19.11.2020).

6. Хохрякова І. В. Досвід організації управління у містах з районним поділом в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7/8. С. 103–112.

7. Про столицю України – місто-герой Київ: закон від 15.01.1999 № 401-XIV. Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення: 17.11.2020).

8. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо проекту закону № 3127-1 від 10.09.2008. 03.10.2008. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33278 (дата звернення: 17.11.2020).

9. Приполова Л. Щодо ролі органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Віче*. 8. 2014. С. 10–13.

10. Земельний кодекс України: кодекс від 25.10.2001 № 2768-III. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 18.11.2020).