

О. С. Конотопцев,
К. держ. упр., доц., доцент кафедри
регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

ДОЦІЛЬНІСТЬ ІСНУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ

Досліджено питання необхідності існування представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом. На основі теоретичних засад публічного управління та самоврядування проаналізовано практичну діяльність органів влади України та іноземний досвід територіальної організації влади. Зроблено висновок про необхідність вирішення цього питання на основі диференціації міст з районним поділом.

Ключові слова: міське самоврядування, міська рада, район у місті, представницький орган, депутат міської ради, вибори, представництво.

Розбудова України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави вимагає формування дієвого механізму публічного управління як в масштабах всієї країни, так і на місцевому рівні. Але адміністративна реформа в Україні, яка триває вже понад 12 років, поки що не привела до суттєвого покращення діяльності системи органів влади. Останні навіть у сучасній українській державі переважно залишаються незначно трансформованими залишками старої радянської системи. Ця система достатньо вдало діяла за умов попередньої політичної формації та тоталітарного режиму. Але в сучасних умовах постіндустріального суспільства з його надшвидкими темпами змін органи влади потребують більш радикальних трансформацій. Помаранчева революція дала “друге дихання” адміністративній реформі, але весь ентузіазм революціонерів вилився в гарячі дебати з приводу напрямків реформування та механізмів його здійснення. За цих умов, єдиною сферою, де сьогодні можливі суттєві зміни, залишаються рівень районів у місті. Саме на цьому рівні без зайвого галасу та патетизму дійсно відбувається адміністративна реформа, щоправда, без достатнього наукового обґрунтування та без серйозного аналізу результатів. Таким чином, постає проблема наукового аналізу організації

місцевого самоврядування на рівні районів у містах та узагальнення вітчизняного досвіду реформування цієї системи.

У науковій літературі проблема організації місцевого самоврядування в містах з районним поділом не знайшла достатньої уваги та висвітлення. Політологічні дослідження оминають інституційний аспект організації системи апарату управління та зосереджуються на відносинах з приводу цієї організації. Науковці-правники лише фіксують наявну систему органів влади та утримуються від оцінки її доцільності. Навіть в науці державне управління спеціальні дослідження обмежуються визначенням умов та способів організації діяльності системи самоврядування на рівні районів у містах без визначення доцільності існування цієї системи [1; 5]. І лише практичні діячі місцевого самоврядування спорадично ініціюють суспільно-політичні дискусії та громадські обговорення цієї проблеми в рамках діяльності різних громадських та корпоративних організацій чи об'єднань (найактивніше – Асоціація міст та громад України).

У той же час залишається невирішеним питання необхідності існування районного поділу великих міст та представницьких органів місцевого самоврядування на цьому адміністративному рівні. Констатаційний характер невеликої кількості наукових досліджень, стосовних організації місцевого самоврядування в районах в містах, не дозволяє визначити реальну потребу в існуванні таких районів та місцевих рад в цих районах. У результаті надзвичайно та визначально важливе питання організаційної структури системи органів влади вирішується стихійно та кон'юнктурно. Усе зазначене зумовлює актуальність дослідження явища організації місцевого самоврядування в містах з районним поділом і визначення доцільності такого поділу та існування представницьких органів місцевого самоврядування в цих районах.

Райони у великих містах України були створені ще під час її перебування в складі Радянського Союзу. У 30-ті рр. минулого століття в ході розбудови тоталітарної радянської держави правляча партія намагалася

сформувати систему управління, спроможну контролювати абсолютно всі сфери та галузі життя. Але далеко не завжди цього вдавалося досягти через великий розмір об'єкту управління було надзвичайно важко керувати великими містами. Вирішенням цієї проблеми вбачалося зменшення розмірів об'єкту управління, тобто поділ цих великих міст на менші адміністративно-територіальні одиниці – райони в місті. Нормативно-правова база Радянської України передбачала обов'язковість поділу міста на райони, якщо чисельність його населення перевищувала 200 тис. осіб. Проте, спосіб поділу не визначався, що при практичному застосуванні цієї норми уможливило певні диспропорції, які з часом значно збільшилися. Через це навіть в межах одного міста чисельність мешканців різних районів може відрізнятись в кілька разів. Наприклад, у другому за чисельністю населення місті України Харкові є райони, чисельність мешканців яких не досягає сотні тисяч (Ленінський та Червонозаводський райони), та райони, з кількасоттисячним населенням (Московський район). А диспропорції в розмірах районів в столиці України були такими значними, що 30 січня 2001 р. довелося провести адміністративно-територіальну реформу на муніципальному рівні – замість п'ятнадцяти наявних районів в місті було утворено десять нових. Це питання спеціально розглядалося в Конституційному суді України (“справа про адміністративно-територіальний устрій”), де за Київською міською радою було визнано право на створення та ліквідацію районів у місті [6]. Таким чином, існування районів у містах дійсно стало серйозною проблемою практичної діяльності органів влади, яка потребує термінового вирішення.

На сьогодні в Україні 26 міст поділені на райони, яких зараз нараховується 118. Деякі міста мають поділ лише на два чи три райони: Вінниця, Горлівка, Дніпродзержинськ, Полтава, Сімферополь, Херсон та Чернівці поділяються на три райони, а Житомир, Кіровоград, Кременчук, Суми, Черкаси та Чернігів – на два. З іншого боку, Рівне та Хмельницький взагалі не мають районного поділу, хоча за чисельністю населення переважають деякі міста з таким поділом. Така несистемність стає причиною

сумнівів доцільності самої ідеї розділення єдиного комплексу міста на окремі адміністративні одиниці. Це питання активно дискутувалося в 90-ті рр. минулого століття в рамках деяких науково-комунікативних та громадсько-політичних заходів. І громадськість (перш за все – наукова) так і не досягла остаточного вирішення цієї проблеми навіть на теоретичному рівні. Це змушує об'єктивно оцінити головні аргументи на користь цієї ідеї та проти неї.

Дійсно, сучасна Україна – демократична та правова держава, в якій вже немає потреби централізовано управляти суспільством та суспільним життям. Громадяни вільні об'єднуватися та вести будь-яку діяльність без ретельної контролюючої опіки органів влади. Зникла також і необхідність управління підприємствами, більшість з яких є приватними. Більше того, рівень свободи та творчої активності людей вступає в суперечку із поділом міста як єдиного господарського комплексу, що призводить до несправедливого перерозподілу ресурсів у суспільстві. Так, людина може працювати в одному районі (і, відповідно, сплачувати податки до бюджету цього району), а жити в іншому районі і потребувати витрат ресурсів на створення гідних умов проживання з бюджету саме цього району. Якщо додати до цього необхідність витрат на утримання розвинутого чиновницького апарату (адже адміністративно-територіальні одиниці спеціально існують саме для того, щоб формувати собою просторову базу для системи органів влади), то сумніви в доцільності існування районного поділу міст здаються цілком достатніми для ліквідації цієї інституції.

Проте, детальний розгляд цієї ситуації з врахуванням технологічних аспектів процесу управління, змушують побачити й інші аргументи. Перш за все, необхідно визнати, що обсяг роботи органів влади в незалежній Україні суттєво не змінився (змінилася тільки спрямованість їх діяльності). Сьогодні органи місцевого самоврядування виконують функції, які в Радянському Союзі виконувалися партійними, профспілковими, громадськими та іншими організаціями. Більше того, якщо сприймати управлінську діяльність органів

влади як надання організаційної послуги населенню (що становить концептуальну сутність найновітнішого підходу до розуміння явища публічного управління), то наближеність до об'єкту управління стає чи не найголовнішою передумовою ефективного та якісного управління. Тобто, потреба в існуванні самих районів у місті та органів влади в цих адміністративно-територіальних одиницях сумніву не викликає.

Підтвердженням цієї думки є той факт, що органи державної влади України створюють свої територіальні підрозділи в цих адміністративно-територіальних одиницях: районні суди та прокуратури, державні податкові інспекції, управління Пенсійного фонду тощо. І навіть в тих містах, де районні в місті ради ліквідовані, в структурі виконавчих органів міської ради все ж таки існують спеціальні територіальні органи для управління районами.

В той же час сам факт поділу міст на райони не є унікальним ні для держав-колишніх республік Радянського Союзу, ні для інших країн світу. Достатня кількість великих міст в світі поділені на менші адміністративно-територіальні одиниці. Так, поділені на райони найбільші міста Франції: Париж – столиця та найбільше місто країни (10 млн осіб) – поділяється на двадцять районів, найбільший порт Марсель (1,5 млн осіб) розділений на шістнадцять районів, а найбільший промисловий центр – Ліон (1,5 млн осіб) – на дев'ять [9]. При цьому, як і в Україні ці адміністративно-територіальні одиниці мають таку саме назву, як і подібні одиниці за межами міста – “arrondissement”.

Найбільше в світі місто – Лондон – також поділено на 32 райони, а до 1999 р. Лондон кілька років взагалі не існував як єдиний населений пункт – існувала “Територія Великого Лондона” від керівництвом спеціального міністра Уряду Її Величності. Але завжди в цих районах зберігалися представницькі органи місцевого самоврядування.

Поширеність в усьому світі поділу великих міст на райони підтверджує потрібність цього явища. Збереження такого поділу в Україні є додатковим

підтвердженням успішності саме такого способу вирішення проблеми великих розмірів об'єкту управління. Навіть там, де адміністративно-територіальні трансформації були здійснені (в Києві в 2001 р.) мереж районів в місті була змінена, а не ліквідована. Таким чином, поділ великих міст на райони є доцільним та необхідним. Він є запорукою ефективної системи публічного управління, оскільки дозволяє створити систему органів влади, достатньо наближену до об'єкту управління для надання якісних управлінських послуг. Усе це свідчить про необхідність існування самого явища поділу великого міста на райони.

Отже, проблема зводиться до необхідності існування представницького органу місцевого самоврядування району в місті – районної ради. В Україні згідно чинного законодавства організацію місцевого самоврядування в районах в місті визначає міська рада. Відповідно до цього, саме міська рада визначає чи повинен бути представницький органі в районі. Ця норма дозволяє міській раді ліквідувати районні ради (точніше, не приймати рішення про обрання нового складу ради на чергових місцевих виборах). Внаслідок активного застосування цієї норми міськими радами великих міст сьогодні далеко не в кожному районі в місті функціонує представницький орган місцевого самоврядування – районна рада. Цей процес почався на Західній Україні ще в 90-ті рр. минулого століття як захід з “десоветізації” молодій незалежній державі. У 1998 р. Львівська міська рада прийняла рішення про ліквідацію районного поділу міста. Проте, трохи пізніше депутати стримали свій радикалізм та обмежилися лише нестворенням районних у місті рад. Але більшого розповсюдження це явище набуло в регіонах з потужними радянськими традиціями – на півдні та сході України. З восьми міст України, де немає районних рад, три знаходяться в Донецькій області. На сьогодні представницькі органи місцевого самоврядування відсутні в Одесі (8 районів), Запоріжжі (7 районів), Львові (6 районів), Миколаєві (4 райони), Маріуполі (3 райони з чотирьох), Макіївці (5), Сумах

(2) та Горлівці (3). Таким чином, 38 зі 118 районів у містах, наявних в Україні, позбавлено представницьких органів місцевого самоврядування.

Таке масове поширення явища ліквідації представницьких органів місцевого самоврядування на рівні районів у місті змушує визнати значну популярність цієї ідеї. Доводиться констатувати, що на сьогодні сама потреба в існуванні представницького органу місцевого самоврядування на рівні району в місті викликає певні сумніви. А це, в свою чергу, зумовлює потребу згадати глибинну сутність публічного управління та представництва як принципу формування органів влади.

Якщо сприймати діяльність органів місцевого самоврядування як надання організаційних послуг (про що вже йшлося), то особливої важливості набуває показник представництва при формуванні цих органів влади. Місцеві ради як колегіальні органи здійснюють представництво волі та інтересів мешканців адміністративно-територіальних одиниць. Для кращого та повнішого представництва необхідно мати одного представника від невеликої кількості населення. Оскільки у випадку, коли депутат представляє меншу кількість виборців, йому легше налагодити та утримувати зв'язок із ними. Тому чим меншою є кількість мешканців на одного депутата, тим повніше та краще представлені інтереси виборців в раді. Звідси випливає необхідність збільшення кількості депутатів місцевої ради по мірі збільшення розмірів (точніше, чисельності населення) адміністративно-територіальної одиниці. Проте, місцева рада як єдиний орган має певні межі кількості депутатів – завелика їх чисельність ускладнює організацію діяльності ради. В зв'язку із цим у великих містах виникає суто технічна необхідність створювати представницькі органи місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях нижчого рівня – в районах в місті.

Кожний населений пункт України має свій показник представництва своїх мешканців в місцевій раді. Цей показник варіюється максимально широко – в межах від кількох десятків до кількох тисяч мешканців на одного депутата. У великих містах ступінь представництва сягає кількох десятків

тисяч. Збільшення кількості виборців на одного депутата привносить до організації діяльності останнього складності технічного характеру. Формування постійного зв'язку депутата з виборцями, необхідність якого зумовлена статусом депутата місцевої ради, стає надзвичайно складним за умов великої кількості виборців. Наглядно ступінь представництва виборців в місцевих радах України наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Представницькі органи місцевого самоврядування України в містах з районним поділом

<i>№ з/п</i>	<i>Місто</i>	<i>Чисельність населення, тис. осіб*</i>	<i>Кількість депутатів в міській раді**</i>	<i>Ступінь представництва міської ради, тис. осіб/деп.</i>	<i>Наявність рад в районах міста</i>
1.	Київ	2611	120	21,8	+
2.	Харків	1470	100	14,7	+
3.	Дніпропетровськ	1065	120	8,9	+
4.	Одеса	1029	120	8,6	-
5.	Донецьк	1016	81	12,5	+
6.	Запоріжжя	815	90	9	-
7.	Львів	733	90	8,1	-
8.	Кривий Ріг	669	90	7,4	+
9.	Миколаїв	514	90	5,7	-
10.	Маріуполь	492	75	6,6	***
11.	Луганськ	463	76	6	+
12.	Макіївка	390	75	5,2	-
13.	Вінниця	357	50	7,1	+
14.	Сімферополь	344	50	6,9	+
15.	Севастополь	342	75	4,6	+
16.	Херсон	328	40	8,2	+
17.	Полтава	318	50	6,4	+
18.	Чернігів	305	50	6,1	+
19.	Черкаси	295	60	4,9	+
20.	Суми	293	75	3,9	-
21.	Горлівка	292	70	4,2	-
22.	Житомир	284	60	4,7	+
23.	Дніпродзержинськ	256	76	3,4	+
24.	Кіровоград	254	76	3,3	+
25.	Чернівці	241	60	4	+
26.	Кременчук	234	60	3,9	+

*Згідно з Всеукраїнським переписом населення 2001 р.

**За результатами місцевих виборів 2006 р.

***Районна рада створена лише в одному з чотирьох районів міста

Як видно, у деяких великих містах України кількість мешканців на одного депутата місцевої ради сягає більше десяти тисяч. За такого ступеня представництва налагодження міцного та постійного зв'язку депутата з виборцями становить нездоланну технічну проблему. Це не дивно, оскільки населення міст-“мільйонерів” перевищує населення деяких областей України. Але мешканці будь-якої області в якості представницького органу місцевого самоврядування мають не одну обласну раду, а ще й як мінімум районні ради та додатково міські, сільські та селищні ради. Тому у великому місті цілком логічним є “доповнення” представництва інтересів виборців ще одним рівнем місцевого самоврядування – районною радою. Якщо в такому великому місті, як Київ, ліквідувати районні ради, то мешканці міста втратять можливість достатньої представленості своїх інтересів в органах влади. Приблизно така саме ситуація має місце і в інших великих містах України. За умов, коли кількість мешканців на одного депутата переважає десять тисяч, ліквідація цілого рівня представницької демократії може значно зменшити демократичну спрямованість діяльності органів влади.

Можливо, питання ліквідації районів у місті не було б проблемою за умов розвинутої демократії, коли депутати налагодили міцний зв'язок із виборцями та уважно прислуховуються до їх потреб та вимог. Але сьогодні в Україні здійснена реформа виборчої системи. Через запровадження партійно-пропорційної виборчої системи тимчасово порушився зв'язок між територіальною громадою та депутатським корпусом: депутати формально не пов'язані з якоюсь конкретною ділянкою на території своїх виборчих округів, а іншої системи зв'язку з виборцями ще не сформували. У цих умовах ліквідація представництва інтересів членів територіальної громади на територіальному рівні призведе до утворення справжньої прірви між народом та владою. А це не сприятиме подальшій розбудові України як незалежної, суверенної, демократичної, правової та соціальної держави.

У той же час, навіть поділ великого міста на райони та створення в них місцевих рад ще не гарантує достатнього представництва мешканців в цих радах. Чисельність населення цих районів цілком може перевищувати чисельність населення цілих міст, в тому числі – міст з районним поділом. І, відповідно, ступінь представництва виборців у місцевій раді цілком може бути нижчою за аналогічний показник в місті, яке додатково має поділ на райони. Наприклад, в найбільшому в Україні районі – Деснянському районі міста Києва (335 тис. мешканців) – кожен з 76-ти депутатів районної ради представляє в середньому 4,4 тис. мешканців. А це більше, ніж в Сумах, Горлівці, Дніпродзержинську, Кіровограді, Чернівцях та Кременчуці, які мають поділ на райони. Це змушує ретельніше підходити до поділу міста на райони та формування в них представницьких органів місцевого самоврядування.

З іншого боку, далеко не завжди виправданим виглядає поділ на райони та створення місцевих рад в містах, де вже на рівні міських ради забезпечено порівняно достатній ступінь представництва. Наприклад, створення районних рад в Кіровограді чи Дніпродзержинську, де один депутат представляє кількість виборців меншу, ніж в багатьох районних радах великих міст України, вбачається сумнівним. Можливо, в таких не дуже великих містах, які поділені всього на два-три райони, зменшення ступеня представництва не приведе до суттєвих змін стосовно демократичності влади. До речі, в жодному місті, де кількість виборців на одного депутата міської ради становить більше десяти тисяч, районні ради не ліквідовані. Все це підтверджує необхідність ретельного дослідження кожного окремого випадку поділу міста на райони та створення в них районних рад.

Таким чином, на сьогодні саме існування поділу міст райони та наявність в них представницьких органів місцевого самоврядування є нерегульованою проблемою, яка ще не має вирішення на теоретичному рівні. Внаслідок цього питання організації місцевого самоврядування в

містах з районним поділом вирішується стихійно та несистемно. Усе це призводить до зменшення демократичності в діяльності місцевих рад.

Розгляд технічних аспектів організації діяльності органів влади та аналіз іноземного досвіду територіальної організації влади дозволяють стверджувати про необхідність самого поділу великих міст на райони. Це дозволяє наблизити органи влади до об'єкту управління – до споживачів управлінських послуг. Отже, адміністративно-територіальний устрій повинен зберігати район в місті як окрему ланку.

Доцільність існування представницьких органів місцевого самоврядування в районах в місті також не викликає сумнівів. Саме наявність районних рад дозволить забезпечити достатнє представництво мешканців районів в районних радах. Більше того, тільки ці органи влади дозволяють забезпечити якісне та ефективне надання управлінських послуг населенню.

З іншого боку, залишаються відкритими питання про розміри районів в містах та ступінь представництва населення цих районів в місцевих радах. Поділ на райони повинен забезпечувати достатнє представництво виборців в органах місцевого самоврядування. В той же час, в містах з достатнім ступенем представництва створення додаткового рівня місцевого самоврядування може викликати певні цілком обґрунтовані сумніви. Тому питання створення районних рад в таких містах повинно вирішуватися окремо для кожного конкретного випадку на підставі ретельного аналізу.

Список використаних джерел

1. *Бабенков Є. П.* Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування / Є.П. Бабенков : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 – “Місцеве самоврядування”. – Х., 2005. – 22 с.
2. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О.В. Батанов. – К. : Ін-Юре, 2003. – 512 с.
3. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
4. *Лазор О.Д.* Територіальна організація влади в Україні : [навч. посіб.] / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.

5. *Новицька Ж. А.* Державне регулювання інноваційно-інвестиційного розвитку промислового міста : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 – “Механізми державного управління” / Ж. Новицька. – Донецьк, 2005. – 22 с.

6. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29.– Ст. 1327.

7. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : [монографія] / за ред. В. В. Корженка. – Х. : Вид-во ХорРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 216 с.

8. Управління сучасним містом : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 638 с.

9. Французская Республика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://viefrance.ru/index.htm>.

***Конотопцев О. С.* Целесообразность существования представительских органов местного самоуправления в городах с районным разделением.**

Статья посвящена исследованию необходимости существования представительских органов местного самоуправления в городах с районным разделением. В ней на основе теории общественного управления и самоуправления проанализирована практическая деятельность органов власти Украины и иностранный опыт территориальной организации власти. Делается вывод о необходимости решения этого вопроса на основе дифференциации городов с районным разделением.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный совет, район в городе, представительский орган, депутат местного совета, выборы, представительство.

***Konotopsev O. S.* Necessity of existence of representation organs of local self-governments for cities with district division.**

Article is devoted research of necessity of existence of representation local self-governments in cities with division. In it on the basis of the theory of public administration and self-government practical activities of authorities of Ukraine and foreign experience of the territorial organisation of the power are analysed. The conclusion about necessity of the decision of this question on the basis of differentiation of cities with division becomes.

Key words: local self-government, local council, arrondissement, representation organ, the deputy of local council, elections, representation.