

*Н. О. Мацапура,
адвокат, м. Херсон*

ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ У РАЙОНАХ МІСТ, ЩО МАЮТЬ РАЙОННИЙ ПОДІЛ

Метою даної статті є визначення законодавчих підстав організації та діяльності районних рад у містах із відповідним районним поділом, а також виявлення альтернативних варіантів управління в таких містах, для чого використано логічний та юридичний методи дослідження.

Дослідженням даної проблеми опосередковано займалися М. Баймуратов, В. Борденюк, О. Воронін, В. Лапін, Ю. Сосновських, А. Широков, але чіткої та однозначної позиції ані вчені, ані законодавець доки не встановили.

Причому порушена тема є дійсно актуальною, оскільки, по-перше, у різних містах склалася різна практика організації самоврядування, що не є правильним із точки зору права, по-друге, на даний час органи самоврядування займають значне місце у вирішенні місцевих проблем, тому визначення єдиної врівноваженої схеми органів допоможе оперативніше вирішувати такі проблеми.

Історично склалося так, що великі міста в Україні мають районний поділ.

Україна отримала систему районного поділу великих міст від часів УРСР. Втім, у Радянському Союзі діяв принцип «вся влада — радам», за яким у кожній адміністративно-територіальній одиниці — у союзних республіках, в автономних утвореннях (республіках, областях, краях), в областях, районах, містах, селищах та селах, а також у районах міст, обиралися ради народних депутатів.

У новітні часи визначальний вплив на формування концепції місцевого самоврядування в Україні справила Європейська хартія місцевого самоврядування [1], ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. без жодних застережень [2]. Навіть визначення поняття місцевого самоврядування у ст. 140 Конституції України 1996 р. майже дослівно відтворює формулювання ст. 3 хартії.

Частина 5 ст. 140 Конституції України 1996 р. встановила базову норму, відповідно до якої питання організації управління районами у місті, що має районний поділ, належать до компетенції міських рад. Статті 140, 141, 143 Конституції України послідовно визначають правовий статус територіальних громад сіл, селищ, міст та, відповідно, сільських, селищних, міських рад.

Єдина норма Конституції, в якій зустрічається словосполучення «територіальна громада району в місті», є ч. 1 ст. 142 Конституції, в якій йдеться про матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування та про суб'єктів права комунальної власності.

Районні в місті ради в Конституції України взагалі не згадуються.

Втім, обрані у 1994 р. районні ради продовжували діяти відповідно до норм Закону України «Про місцеві Ради і місцеве і регіональне самоврядування» в редакції 1992 р. з наступними змінами та Закону України «Про формування

місцевих органів влади і самоврядування», які не суперечили новій Конституції (п. 1, ч. 3 п. 8 розділу XV Конституції).

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], прийнятого Верховною Радою України 21 травня 1997 р., який є системоутворюючим актом муніципального права України, система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Це, так би мовити, «нормальний склад» системи місцевого самоврядування.

Крім того, ч. 2 тієї самої статті зазначає, що в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть обиратись районні в місті ради. Такі районні ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету.

Отже, можна бачити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розглядає районні в місті ради як необов'язковий, додатковий елемент, як виняток із загального правила.

Районні в місті ради не згадуються також у таких ґрунтовних нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», як ст. 2 «Поняття місцевого самоврядування»; ст. 10 «Ради — представницькі органи місцевого самоврядування».

Аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє зробити висновок про те, що районні в місті ради та їх виконавчі органи є інституційно неповноцінними.

Це вбачається з наступного. Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність є одним із принципів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування існують у силу закону — населення певної адміністративно-територіальної одиниці визнається територіальною громадою (сіло, селище, місто) та має незаперечне право обрати голову та представницький орган — раду, яка сформує виконавчий комітет. Область, район області є сумою територіальних громад та обирають лише відповідну раду.

Наомість можливість обрання районних у місті рад зумовлена необхідністю попередньої ініціативи, яка, відповідно до ч. 2 ст. 5, п. 2 розділу V «Перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», має виходити або від міської ради, або від населення всього міста.

Таким чином населення району міста не може самостійно вирішити питання про створення органів місцевого самоврядування, що представлятимуть його інтереси.

Отже, районні у місті ради та утворювані ними виконавчі комітети не мають ознаки правової самостійності.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закон наділяє органи місцевого самоврядування власними повноваженнями, у межах яких органи місцевого самоврядування діють самостійно.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить виключні

повноваження: сільських, селищних, міських рад (ст. 26), повноваження їх виконавчих комітетів (ст. ст. 27–39), виключні повноваження обласних та районних в областях рад (ст. 43).

Втім, немає норм, які б установлювали перелік повноважень районної у місті ради та її виконавчого комітету. Стаття 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає лише, що районні в містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим та нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Таким чином, якщо повноваження всіх інших органів місцевого самоврядування визначаються безпосередньо законодавством, повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів визначаються міською радою.

Отже, районні в місті ради та утворювані ними виконавчі комітети не мають ознаки організаційної самостійності.

Усе викладене вище дозволяє зробити висновок про те, що за муніципальним правом України районні в місті ради є неповноцінними, залежними від міських рад інституціями, утворення яких не залежить від волевиявлення населення відповідного району міста.

Зробити районні в місті ради повноцінними органами місцевого самоврядування також неможливо, оскільки за наявності в районі самостійної ради та голови, обраного населенням району, вони, природно, провадитимуть політику в інтересах виключно свого району. Це сприятиме виникненню міжвладних конфліктів між різними районними радами та, що дуже небезпечно, між районними радами і міською радою. Втім, місто є єдиним організмом з єдиною системою житлово-комунального, або «місцевого» господарства, тобто сукупністю підприємств, що обслуговують виключно колективні потреби та інтереси місцевого населення [4].

Неможливо управляти системою водовідведення та каналізації, центрального опалення та енергетики, яка історично склалася як єдина система, з різних центрів. Тому вбачається, що саме на «господарських» засадах треба ґрунтуватись при вирішенні проблеми управління районами у містах.

Прибічники системи районних у місті рад та їх виконавчих органів зазначають, що «наявність місцевого самоврядування на районному рівні є своєрідним лакмусовим папірцем, за яким визначається ступінь довіри міської влади до жителів районів, показником її демократичності. Як не може вважатися демократичною держава, де не гарантується і не визнається місцеве самоврядування, так і міська влада не може вважатися демократичною, якщо вона відмовляє жителям районів у праві самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого життя» [5].

Втім, система районних у місті рад та їх виконавчих органів є лише однією з можливих систем організації самоуправління районами міст.

Іншим варіантом є утворення в районах міста територіальних виконавчих органів міської ради — так званих районних адміністрацій. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи міської ради є підконтрольними і підзвітними раді. Отже, доцільно зорганізувати управління районами в містах у формі районних адміністрацій, підпорядкованих міській раді та міському голові.

Щодо проблеми демократичності місцевого самоврядування в містах, які мають районний поділ, слід зазначити таке.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в містах України, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад міст вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, здійснюється територіальними громадами міст як безпосередньо, так і через міські ради та їх виконавчі органи.

Додавання ще однієї ланки органів місцевого самоврядування, тобто самоврядування «зверху», навряд чи здатне демократизувати систему місцевого самоврядування в містах із районним поділом, хіба що воно ще більше бюрократизує та заплутає цю систему.

Натомість, інститути безпосередньої демократії (тобто самоврядування «знизу») дійсно здатні виконати це завдання.

Такими інститутами в муніципальному праві України є інститути місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань та органів самоорганізації населення (відповідно до ст. ст. 7, 8, 9, 13, 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Для організації місцевого самоврядування на рівні району міста найбільш прийнятним є інститут органів самоорганізації населення.

Дійсно, місцева ініціатива, як право члена територіальної громади міста ініціювати розгляд у міській раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, призначена для реалізації на індивідуальному рівні, тобто на рівні окремого члена територіальної громади, або невеликої їх групи. Громадські слухання є фактично засобом «зворотного зв'язку» між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування.

Втім, орган самоорганізації, який утворюється загальними зборами громадян, є, згідно зі ст. ст. 2, 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення», представницьким органом, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території міста з метою створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участі у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» на рівні району в місті органом самоорганізації населення може бути комітет району в місті.

За чинним законодавством, районний у місті комітет, так само, як і районна в місті рада утворюються лише за згоди міської ради (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення»). Районний у місті комітет, так само, як районна рада, має делеговані міською радою повноваження (ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Втім, значна відмінність між районним комітетом та районною радою полягає в тому, що районний комітет, на відміну від районної ради та її виконавчого органу, не є органом місцевого самоврядування. Органи самоорганізації населення не претендують на статус, який їм, фактично, не потрібний, у той час як районні ради отримують цей статус без належних підстав.

Утворення районних рад можливе лише за бажанням населення всього міста, або за рішенням міської ради. Втім, така «районізація» самоврядування суперечить елементарним інтересам міської ради як владного органу.

Але як бути в разі, якщо населення одного району, на противагу іншим, усвідомлює себе певною спільнотою та бажає утворити певні інституції, які представлятимуть його інтереси? На думку М. О. Баймуратова та Ю. Ю. Сосновських, головним чинником виникнення прав кожного члена територіальної громади є його мотивований інтерес до існування та реалізації таких прав; без високого рівня самодіяльності конкретної особи, її активного інтересу до соціального життя, котрий задовольняється не лише першочерговими потребами, неможливо стимулювати процес виникнення та виявлення прав територіальної громади [6]. При утворенні органу самоорганізації населення — районного комітету, ініціатива виходить безпосередньо від зборів (конференції) жителів району міста, тобто районний комітет створюється безпосередньо зацікавленими особами.

На відміну від районних рад, органи самоорганізації населення — районні комітети — мають власні повноваження, визначені у ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Це створює нормативні підстави для певної самостійності органів самоорганізації населення.

Орган самоорганізації населення є колегіальним органом у складі голови, секретаря та членів. Тобто його структура є простою, такою, що відповідає рівню проблем, на якому він діє. Натомість, районні в місті ради та їх виконавчі органи відтворюють організацію органів більш високого рівня, що, на наш погляд, надто ускладнює їх діяльність.

Отже, найбільш оптимальним варіантом організації самоврядування в районах міста, що має районний поділ, є схема, за якою районні ради та їх виконавчі комітети не утворюються, основний обсяг управлінських функцій покладається на територіальні виконавчі органи міської ради — так звані районні адміністрації, а населення районів міста, якщо воно усвідомлює себе певною спільнотою та бажає утворити власні інституції, обирає органи самоорганізації населення — районні комітети.

У такому разі районні комітети утворять дієздатний елемент міського самоврядування, який буде органічно доповнювати районні адміністрації — територіальні виконавчі органи міської ради.

За аналізом вищезазначеного, доречно зробити висновок, що порушена проблема викриває необхідність її подальшого глибокого дослідження.

Література

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. — 1994. — Вип. 1-2. — 1994. — С. 71-76.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38 — Ст. 249.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
4. Воропип А. Г., Лапип В. А., Широков А. П. Основы управления муниципальным хозяйством. — М., 1997. — С. 13.
5. Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з райошним поділом // Право України. — 2001. — № 2. — С. 57-59.
6. Баймуратов М. О., Сосповських Ю. Ю. Муниципальные права личности: становлення та сутність // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. — 1997. — № 4. — С. 6-7.

УДК 342.722

А. Я. Танчак,
здобувач кафедри конституційного права ОНЮА

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ЛЮДИНИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Права першого покоління, громадянські і політичні, становлять основу для інших прав людини, оскільки закладають фундамент для демократії. Ця категорія прав людини фактично відбиває протистояння між державою і людиною та спрямована на приборкання свавілля публічної влади шляхом заборони посягання на інтереси особистості. Відповідні громадянські права людини покладають на державу «негативне» зобов'язання — не вчиняти неправомірних дій, утримуючись тим самим від їх порушень.

У спеціальній літературі розгляд проблем прав та свобод людини і громадянина, зокрема, комплексний аналіз системи прав та свобод людини і громадянина, розгляд громадянських, політичних, соціальних, екологічних прав та свобод людини і громадянина, вивчення механізму реалізації та гарантій прав та свобод людини і громадянина в контексті загальних проблем теорії держави і права, конституційного (державного) права і радянського будівництва проводився у працях М. С. Бондаря, Л. Д. Воеводіна, М. В. Вітрука, Б. С. Ебзеева, О. Ю. Кабалкіна, В. Ф. Котока, С. Л. Лисенкова, О. А. Лукашевої, Г. В. Мальцева, М. І. Матузова, В. В. Мриги, П. О. Недбайла, М. П. Орзіха, В. А. Патюліна, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, А. П. Таранова, О. Ф. Фрицького, В. М. Чхиквадзе та інших.