

спец. 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / Е.Г. Маркелова. - Саратов, 2003. - 33 с.

7. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Альваро Хиль Роблес - М.: Ad Marginem, 1997. - 96 с.
8. Urząd Miasta stołecznego Warszawy. Miejski Rzecznik Konsumentów. [електронний ресурс] - Режим доступу: http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Urząd/miejski_rzecznik_konsumentow/default.htm
9. Wydział Miejskiego Rzecznika Konsumentów (zakres działania Wydziału Miejskiego Rzecznika Konsumentów) [електронний ресурс] - Режим доступу: http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Biura_Urzedu/CK/Wydzialy/RK/default.htm

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент Батанов О.В.

УДК: 340.26

Губань Р.В.,

к.ю.н., доцент кафедри муніципального права
Академії муніципального управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕДОЛІКІВ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

В статті дається загальна характеристика недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України, а також робляться висновки про необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою України.

В статье дается общая характеристика недостатков современного административно-территориального устройства Украины, а также делаются выводы о необходимости проведения реформы административно-территориального устройства Украины.

General description of lacks of modern administrative-territorial device of Ukraine is given in the article, and also drawn conclusion about the necessity of carrying out reform of administrative-territorial device of Ukraine.

Постановка проблеми. У зв'язку з тим, що сьогодні в Україні ведеться активна наукова робота з розроблення концепції проведення адміністративно-територіальної реформи, то необхідним є вказати на надоліки сучасного адміністративно-територіального устрою України з тим, щоб уникнути цих помилок в процесі проведення реформи.

Ступінь наукової розробки теми. Проблемами проведення реформи адміністративно-територіального устрою України займалися такі українські вчені: І. Й. Бойко, С. Й. Вовканич, П. Ф. Гураль, В. А. Кізілінський, В. С. Кравців, М. Г. Крикун, П. В. Пиріг, С. О. Цапок, С. Д. Щеглюк, В. Г. Яцуба та ін. Однак вони, як правило, не розглядали питання недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України.

Мета статті. В презентованій статті автором здійснена спроба дати загальну характеристику недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України.

На те, що сучасний АТУ потребує реформування вказує ряд українських вчених. Так, автори підручника «Конституційне право України» зазначають, що адміністративно-територіальний устрій України уже не повною мірою відповідає політичним і соціально-економічним реаліям, які склалися в Україні, оскільки переважно був створений ще в 1930-х роках [7, с. 375].

О. В. Скрипнюк також звертає увагу на те, що, за радянської доби система адміністративно-територіального устрою створювалася волонтаристськими методами, без урахування історичних, національних, культурних, мовних та інших традицій [15, с. 186].

М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Цимерманн також звертають увагу і на те, що починаючи з 60-х років адміністративно-територіальний устрій все більше формувався з огляду на вузько-партійні інтереси, виходячи, наприклад, з таких критеріїв як кількість членів партії. В цьому вони вбачають одну з причин нинішньої спотвореної, а часом і безтолкової системи адміністративно-територіального устрою [14, с. 4].

А от В. Я. Малиновський стверджує, що за радянської влади адміністративно-територіальний устрій в Україні зазнав величезної кількості необґрунтованих трансформацій (зокрема було прийнято понад 1300 нормативно-правових актів щодо створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць) [11, с. 204].

Автори ж підручника «Загальні засади місцевого самоврядування в Україні» також стверджують, що сьогодні в умовах незалежної держави, поділу та децентралізації влади, демократизації суспільства і побудови ринкової економіки існуюча система адміністративно-територіального устрою не відповідає новим умовам і потребує істотних змін [6, с. 228].

І. Й. Магновський вважає, що реформування АТУ необхідне з огляду на диспропорцію розташування населення, диспропорцію господарського потенціалу територіальних одиниць, етнонаціональний склад областей і регіонів [9, с. 113].

Інші вчені звертають увагу на те, що недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою є і невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу [1, с. 33].

Про неефективність централізації управління говорять і інші вчені. Вони стверджують, що централізація управління нині визнана світовою спільнотою одним з відчутних гальм на шляху розвитку людства [2; 338].

Ще одним недоліком сучасного АТУ є диспропорції адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня. Показники вражають: найбільшим сільським районом є Голопристанський Херсонської області – 3435 кв. км., а найменшим – Воловецький Закарпатської області – 544 кв. км. Найбільш населеним районом є

Харківський – близько 225 тис. чол., а найменш населеним – Верхньорогачинський Херсонської області – близько 15 тис. чол. [7, с. 377].

Хоча інші вчені згадують про Коломацький район на Харківщині населення якого складає 8,5 тисяч населення [3, с. 208].

Різняться райони і за кількістю сільських рад. Так, у Івано-Франківській і Тернопільській областях на один район припадає понад 30 сільських рад, тоді як у Луганській та Дніпропетровській – 11-12 [5, с. 124].

Існує й ще одна проблема – одні населені пункти містяться на території інших. Так, за підрахунками В. Малиновського у межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського (автономна республіка Крим) значення перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл [10, с. 349].

В іншому ж джерелі дається інформація відповідно до якої на території 64 міст обласного значення знаходяться ще 202 інші адміністративно-територіальні одиниці, в яких діють органи місцевого самоврядування [4, с. 30].

А за підрахунками П. М. Ткачука у підпорядкуванні міських рад, крім власних міських територій знаходиться 907 населених пунктів, в яких проживає 1, 736 млн. чол. [16].

Крім того, як відзначає В. Малиновський, при цьому адміністративні кордони багатьох населених пунктів юридично не оформлені, значна частина населених пунктів, що входять до інших, має власні органи місцевого самоврядування і, як результат, на практиці не завжди вдається чітко визначити, яка територіальна громада здійснює місцеве самоврядування на тій чи іншій території [10, с. 349].

Авторський колектив під керівництвом Б. М. Данилишина підрахував, що на 1 січня 2010 року в Україні налічувалось 89 міськрад, які охоплювали 331 міське і сотні сільських поселень. Також вони звернули увагу, що до окремих міськрад входять селища людністю понад 10 тисяч жителів, що цілком достатньо для кваліфікації їх як окремих міст. Крім того, вони звертають увагу, що до міськрад входить частина сільрад, що дублює їх управлінську діяльність. Так вони наводять приклад, що до Конотопської міськради входить 1 сільрада і 3 села Горлівської міськради – 1 місто(Горлівка), 3 селища, 1 сільрада і 8 сіл, Ялтинської міськради – 2 міста, 21 селище і 9 сіл без сільрад [12, с. 69].

Місто Севастополь теж включає 30 населених пунктів, у тому числі місто Інкерман, селище міського типу Кача, селище Сонячний та 28 сіл [4, с. 30].

Місто Олександрія Кіровоградської області включає 4 села; місто Єнакієве Донецької області – 14 населених пунктів, у тому числі 3 селища та 11 сіл [4, с. 30].

В. М. Шкабаро стверджує, що Велика Ялта включає в себе 30 селищ міського типу [17, с. 75].

А В. С. Куйбіда відзначав, що у 2001 р. Львову були підпорядковані населені пункти – м. Винники, смт. Брюховичі, смт. Рудно [8, с. 39].

Однією з найпроблемніших областей в цьому плані є очевидно – Луганська. Наприклад, на території міста Красний Луч знаходиться 4 міста: Красний Луч, Вахрушеве, Міусинськ, Петровське та 8 селищ. Територіально до районів обласного центру (Луганська) відносяться і луганській міській раді підпорядковуються місто Щастя, Олександрівськ та селище Ювілейне. Водночас ці населені пункти мають і свої органи самоврядування (відповідно міську та селищну ради). У цілому подвійне підпорядкування наявне у 16 населених пунктах області [18, с.21].

Як підкреслює В. Я. Малиновський, в Україні всього близько 350 сіл входять до складу міських громад, у тому числі в Донецькій області – 92 (зокрема, лише до міської громади Макіївки – 15), в АРК. – 62 Алушти – 24, Судака – 14), у Луганській області – 53 села [11, с. 207].

Є і ще одна цікава проблема, коли міський раді підпорядкований район. Так, приміром, у все тій же Луганській області Свердловській міській раді підпорядкований Свердловський район до складу якого входять 44 населених пункти. У Донецькій області Краснолиманський район підпорядкований Краснолиманській міській раді [11, с. 207].

Існує і ще одна проблема – наявність анклавів. Наприклад, місто Славутич, яке розташоване на території Чернігівської області, а адміністративно підпорядковане Київській області [13, с. 12].

Селище Коцюбинське територіально розташоване в межах міста Києва, але адміністративно – у Київській області. Село Макарів-1 територіально розташоване в Житомирській, але адміністративно – у Київській області [4, с. 35].

Також на території Драбівського району Черкаської області існують анклави Рецюківщинської, Безбородьківської та Левченківської сільських рад, які не мають спільних меж із своїми титульними територіями [5, с. 124].

Якщо ж ми повернемося до вже згадуваної Луганської області, то побачимо, що місто Щастя розташоване на значній відстані від обласного центру і відділене від нього землями Станично-Луганського району, проте, як зазначалося, адміністративно воно є частиною Луганська. Невпорядкованою залишається й територія Антрацитівського району Луганської області: села та селища даного району територіально відмежовані від районного центру населеними пунктами, які входять до складу інших районів [18, с. 21].

Зокрема селище міського типу Фоцівка, що адміністративно відноситься до міста Антрацит, розташоване від останнього на відстані 60 км, хоча географічно це селище є ближчим до міста Красний Луч. Таким чином, замість того, щоб отримати необхідну адміністративну послугу за місцем проживання, жителі змушені витратити додатковий час і гроші на подолання значних відстаней до районного центру [18, с. 22].

В тій же Луганській області існує і ще одна досить «цікава» проблема. Так у Свердловському районі Луганської області Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міській раді, тобто на рівні району ліквідовано районну раду як представницький орган самоврядування [18, с. 22].

Що ж до столичної області, то дослідники нараховують 4 анклав: місто Славутич, що розташоване на території Чернігівської області, частина Зазимської сільської ради розташована на території міста Києва. Селище міського типу Коцюбинське перебуває в межах міста Києва. Макарів -1. підпорядковується Житомирській області, а перебуває на території Київської (Макарівський район) [4, с. 285].

Продовжують існувати і напіванклави. Наприклад, Кінбурнський півострів суходолом межує лише з Херсонською областю, але адміністративно розміщений у Миколаївській, із якою зв'язаний лише морем [11, с. 215].

Недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою є також неврахування особливостей рельєфу. Так, приміром, Кременчуцький район фактично відокремлений річкою Дніпро від Полтавської області. При цьому його територія компактно вписується в територію Кіровоградської області [11, с. 215].

Дивною є і інша ситуація. В середньому станом на 2001 рік сільська громада об'єднувала 1,5 тис. жителів, а в її адміністративних межах знаходилось 2,8 села. Така ж ситуація зберігається і донині. Якщо ж взяти окремі регіони, то на Заході і в Центрі, як правило, 1 населений пункт – 1 рада (що, власне і логічно). Якщо взяти південні й східні регіони, то на одну сільську раду припадає 6 населених пунктів, а іноді й 8 [4, с. 41].

На диспропорції на рівні сільрад вказує і В. Я. Малиновський. Так, за його підрахунками, якщо взяти середню кількість сіл у межах сільської ради по областях, то лідером виявиться Дніпропетровська область. Там 5 сіл, а от на території Черкаської – 1,56 сіл. Різняться і кількість населення в межах сільрад залежно від регіону. Так, В межах сільради в АРК. Проживає 3,3 тисячі осіб, а в Чернігівській області – 1 тисяча осіб [11, с. 211].

Різняться сільради і за кількістю населення, які проживають в них. Так, в середньому станом на 1 січня 2007 року одна сільрада об'єднувала 1446 жителів. В той же час в Україні є 4 сільради, де проживає менше 100 осіб. Наприклад, Посіцька сільрада Тисменицького району Івано-Франківської області налічує 73 жителів, із яких 15 депутатів, 1 сільський голова і ще 3 працівники сільради [11, с. 217].

Однак найбільш проблемним все-таки є те, що деякі села розміщені від сільрад на відстані понад 20 кілометрів [11, с. 215].

Висновки. З огляду на перераховані недоліки можна дійти висновку, що проведення реформи адміністративно-територіального устрою України є об'єктивною необхідністю. Однак передувати проведенню реформи мають передувати ґрунтовні наукові дослідження цієї проблематики.

Використані джерела:

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойко, О. Г. Кучабський, В. А. Явір / За ред. І. О. Кресіної.-К.: Логос, 2009.-480 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність. – Монографія/ Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Балюк М. І. / За заг. ред. Смоля В. А., Слободянюка П. Я. – Хмельницький, 2005.-400с.
3. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія: : Монографія / В. М. Бабаєв, Л. Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, та ін.- Харків: НТУ «ХПІ», 2006.- 316 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування/ Під ред. В. Г. Яцуби. – К.: Геопринт»,- 2007.- 366 с.
5. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Верменич Я. В.- К., 2008.-160 с.
6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін. За заг. Ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2010.- 400 с.
7. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша.- Х.: Право, 2008.- 416 с.
8. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Куйбіда В. С. / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Юридичний факультет. – Л., 2001. – 201 с.
9. Магновський І. Й. Конституційні засади територіального устрою України: погляд сьогодення // Вчені записки Таврійського Національного університету ім.. В. І. Вернадського. Науковий журнал. Серія «Юридичні науки»/ Магновський І. Й. Том 22(61).-№1.- С. 108-114.
10. Малиновський В. Адміністративно-територіальна реформа – визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України/ Малиновський В.- 2006.-№2.- С. 347-353.
11. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади: концептуальні засади трансформації: монографія /Малиновський В. .- Луцьк: Спд Гадяк Жанна Володимирівна, 2010 – 451 с.
12. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / Данилишин Б. М. Фащевський М. І., Чернюк Л. Г. та ін; під ред. Б. М. Данилишина // РВПС України НАН України.- К.: Основа, 2011.- 152 с.
13. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний аграрний ун-т. – К., 2008. – 232 с.
14. Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Цимерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні / Міжнародний досвід та практичні пропозиції.-К., 2008.-136 с.
15. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О. В. Скрипнюк.- Х.: Право, 2009.-468 с.
16. Ткачук П. М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Українська академія держ. управління при Президентові України. – К., 1999. – 204 с.

17. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2004. – 243 с.
18. Щербаченко В., Ращупкіна Ю. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми, потреби, побоювання та бачення майбутнього (на прикладах Луганщини) // Адміністративно-територіальна реформа: бачення місцевих громад Луганщини / Упорядник В. В. Щербаченко, Ю. В. Ращупкіна.- Луганськ: Янтар, 2007.- С. 20-27.

Рецензент: к.ю.н., доцент Приходько Х.В.

УДК 342.72/.73.25

Єгоров О.Є.,

аспірант кафедри конституційного
адміністративного і міжнародного права
Маріупольського державного університету

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ОСОБИСТОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

В статті досліджуються теоретичні підходи до визначення муніципальних прав особистості.

В статье исследуются теоретические подходы к определению муниципальных прав личности.

In the article the theoretical going is probed near the decision of municipal rights for personality.

Постановка проблеми. Становлення та розвиток в Україні повноцінної системи місцевого самоврядування (далі – МСВ) нерозривно пов'язано з проблематикою прав і свобод людини. Бо саме локальна демократія створює найбільш оптимальні умови для продукування мешканцями – членами територіальних громад (далі – ТГ) відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектру прав людини і громадянина, що відбувається у сфері МСВ на локальному рівні функціонування соціуму.

Ступінь наукової розробки теми. Слід відмітити, що у спеціальній юридичній літературі розгляду різних аспектів становлення й розвитку МСВ присвячено низку наукових досліджень. Зокрема, у радянський період вони здійснювалися в розрізі дослідження компетенції місцевих Рад народних депутатів і їх виконавчих органів, а також у контексті загальних проблем народовладдя в сфері теорії держави й права, конституційного права й радянського будівництва, адміністративного права тощо у роботах В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.І. Байтіна, І.П. Бутка, М.І. Корнієнка, Б.П. Курашвілі, В.В. Копейчикова, Б.М. Лазарева, А.І. Лук'янова, В.Ф. Погорілка, В.Ф. Сиренка, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького й інших дослідників. Акцентуючи увагу на значному внеску зазначених авторів у розробку зазначених вище проблем, слід