

Конституційно-правові ОСНОВИ

середніх елементів системи адміністративно-територіального устрою України



І. Й. Магновський

кандидат юридичних наук, доцент, докторант
кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ

У статті розкрито особливості конституційно-правових основ середніх елементів системи адміністративно-територіального поділу України, передбачено шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, конституційно-правовий статус, адміністративно-територіальний устрій, міське самоврядування, місто.

В статье раскрыты особенности конституционно-правовых основ средних элементов системы административно-территориального деления Украины, предусмотрены пути их совершенствования.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, конституционно-правовой статус, административно-территориальное деление, местное самоуправление, город.

In article features of constitutional-legal bases of average elements of the system of administrative and territorial Ukraine division are opened, the ways of their perfecting provided.

Keywords: administrative and territorial unit, constitutional-legal status, administrative and territorial division, local self-management, city.

Адміністративно-територіальний устрій України, як об'єкт фундаментальних досліджень, останнім часом займає все більше значення в наукових пошуках різних напрямків і наукових шкіл. Зокрема, це пов'язане з концептуалізацією проблеми, що нині не вирішена на рівні державної політики і має своїм наслідком негативні соціально-економічні наслідки. Тому питання реформування конституційно-правових основ системи адміністративно-територіального устрою України виступають пріоритетною актуальною науковою проблематикою, що стає важливим інструментом наукового забезпечення невідкладних державних реформ.

Вивченням питань адміністративно-територіального устрою України присвячені роботи вчених різних галузей наук, серед яких дослідники у сфері юриспруденції займають одну з провідних позицій. Такі науковці, як М. Я. Задорожна, В. С. Куйбіда, Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Н. Р. Нижник, Г. С. Одінцева, С. Ю. Чистов, В. М. Шкабаро та ін., у своїх працях висвітлюють комплекс проблем адміністративно-правового статусу елементів системи територіального устрою. Проте необхідно з нових позицій розглянути питання саме середніх елементів системи адміністративно-територіального устрою у рамках формування шляхів територіальної реформи.

Метою та завданням нашої статті є характерні особливості конституційно-правових основ середніх елементів системи адміністративно-територіального устрою України з урахуванням перспектив реформування. У конституційному праві статус середніх елементів адміністративно-територіального устрою України має надзвичайно важливе значення, оскільки ці елементи – одні з основних одиниць, що складають систему населених пунк-

тів України. У той же час, ст. 133 Конституції України визнала місто одним із елементів системи адміністративно-територіального устрою держави, що входить саме до середньої ланки. Проаналізувавши розповсюджені у науці теоретичні підходи та дефінітивні визначення, а також виявивши основні ознаки міста, В. М. Шкабаро пропонує розглядати місто як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення [1, с. 116].

Зауважимо, що слід розрізняти поняття міста як населеного пункту і міста як адміністративно-територіальної одиниці. Місто як населений пункт проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву і зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У свою чергу, В. М. Шкабаро зазначає, що конституційно-правовий статус міста включає в себе правосуб'єктність міста, його функції та компетенцію міської влади, механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади, гарантії реалізації прав міста, а також юри-

дичну відповідальність міської влади. Ці складові конституційно-правового статусу міста нерозривно взаємопов'язані між собою, кожна з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття. Згаданий автор підкреслює, що значення поняття «конституційно-правовий статус міста» полягає в тому, що воно дозволяє розглядати місто, по-перше, як складову частину території держави, по-друге, як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин, по-третє, як територіально-просторові межі реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина. Конституційно-правовий статус міста виступає нормативною передумовою здійснення містом тих функцій, які на нього покладені, з метою створення необхідних умов для життя населення [1].

Особливу увагу В. М. Шкабаро приділяє класифікації міст України. Науковцем проводиться ідея, що видова характеристика міст має не тільки наукове, а й велике практичне значення, і необхідна для розробки науково обґрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням їх регіональних особливостей. Також він пропонує класифікувати міста з урахуванням таких критеріїв: 1) залежно від чисельності населення: малі, середні, великі, крупні, надзвичайно крупні, міста-мільйонери; 2) залежно від функціонального призначення міста в державі: столиця держави, столиця автономної республіки, багатофункціональні, промислові, монофункціональні промислові, промислово-транспортні, транспортні, курортно-оздоровчі (рекреаційні) міста, міста-центри агропромислових комплексів, міста – військові центри, спеціалізовані науково-експериментальні міста, міста зі статусом спеціальних (вільних) економічних зон, міста – полігони державно-правового експерименту, міста – державні історико-культурні заповідники, міста – зони надзвичайної еко-

логічної ситуації, міста – гірські населені пункти; 3) з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення: міста республіканського, обласного, районного значення і міста зі спеціальним статусом; 4) залежно від внутрішнього територіального устрою міста: міста з районним поділом, міста без районного поділу та міста, які мають у своєму складі інші населені пункти; 5) залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами: міста з системою місцевого самоврядування і міста з системою співіснування органів міського самоврядування та органів виконавчої влади; 6) за часом і причинами виникнення: міста, які виникли в античній період; старі міста, які виникли у княжу добу і період середньовіччя; міста, які з'явилися під впливом монархічного правління у Російській імперії; нові міста, що виникли у період новітньої історії [1].

Проте, поряд з адміністративно-правовим тлумаченням міста, місто має політико-правовий статус, що ідентифікує його серед інших елементів адміністративно-територіального устрою України.

Під час розгляду міста як політичного явища доцільно вирішувати питання про ступінь самостійності міської системи та її зв'язок з більш розширеними системами – регіональними та загальнодержавними. Не всі міста України можуть трактуватися як самостійні політичні системи. У більшості випадків спостерігається слабка підтримка міських систем з боку її потенційних елементів (міського співтовариства, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань), частина з яких орієнтується в основному на системи, що виходять за межі певного міста і забезпечують таким чином їхню легітимність і стабільність. Через це міськими політичними системами України варто визнати лише міста – центри регіонів,

під якими розуміються цілісні соціально-територіальні утворення, котрі перекривають адміністративно-територіальні межі. До таких відносяться, насамперед, Київ, Львів, Одеса, Дніпропетровськ, Харків, Донецьк [2, с. 379].

Правосуб'єктність міста пов'язана з двома вельми важливими процесами, які відбувалися паралельно і не були безпосередньо пов'язані один з одним: розвитком та становленням ідеї місцевого самоврядування, з одного боку, і процесами утворення міст та урбанізацією, з іншого. Якщо витoki місцевого самоврядування мають переважно політичну і правову природу, то урбанізація – соціально-економічну.

Враховуючи призначення міст, їх роль у розвитку української державності та функції, що ними виконуються, міста є самостійними і самодостатніми суб'єктами конституційно правових відносин, змістом яких є юридичний зв'язок між суб'єктами міської влади у формі їх прав та юридичних обов'язків. Разом з тим, місто вступає у конституційно-правові відносини як елемент адміністративно-територіального устрою держави і суб'єкт місцевого самоврядування. Зміст таких суспільних відносин полягає в тому, що вони втілюють у собі процеси реалізації на локальному рівні державної влади, єдність публічної влади територіальної громади та досягнутого рівня свободи у вирішенні населенням питань місцевого значення. Тобто місто виступає не лише як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин, а й як об'єкт державного управління і «арена» реалізації функцій державної влади. Тому характерною особливістю правосуб'єктності міста є те, що воно виступає специфічним суб'єкт-об'єктом, оскільки являє собою особливе політико-територіальне утворення та існує на підставі спеціальних законів, з яких випливають права

та обов'язки міста, хоча й зберігає риси загальної правосуб'єктності. Місто як суб'єкт конституційно-правових відносин є територіально та майново відокремленим політико-територіальним утворенням – населеним пунктом, який наділяється правосуб'єктністю особливого роду, переважно опосередкованою у вигляді сумарної правосуб'єктності суб'єктів міської влади та господарювання, юрисдикція яких розповсюджується на територію міста [1].

Особливу увагу слід приділити питанню адміністративно-територіального поділу міст. Існує відсутність однакового підходу до вирішення питання територіальної організації влади у таких містах. Так, наприклад, на даний момент в Україні 900 населених пунктів – сіл, селищ, міст районного значення – приєднано до міст обласного та республіканського значення, а також Автономної Республіки Крим зі збереженням їх як самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Із 165 міст обласного значення – 66 мають на своїй території інші ради – міські, селищні, сільські і населені пункти – міста, селища міського типу, селища, села, а 24 ради мають на своїй території тільки населені пункти. З 800 селищних рад – 483 ради мають на своїй території інші населені пункти [3, с. 61].

Діапазон функцій, які здійснюють міста, дуже широкий. Систему функцій міст складають функції, аналогічні функціям держави (зокрема, політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним), а також ті, що властиві лише або переважно містам та суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам). При цьому функції міста проявляються у процесі діяльності самої територіальної громади та обраних нею органів міського самоврядування, а також діяльності підприємств, установ, організацій,

які розташовані у місті, оскільки загальновідомо, що кожне місто реалізує властиві йому функції насамперед через систему міського самоврядування та через організаційно оформлені структури (інституції), котрі створюються для здійснення певних завдань і функцій у відповідних сферах міського життя і надання публічних послуг населенню. Всі функції міста тісно взаємопов'язані між собою та взаємодоповнюють одна одну. Вони відіграють вирішальну роль у забезпеченні нормальної життєдіяльності для жителів міста, створюють умови на достатній життєвий рівень та сприяють створенню умов для максимальної допомоги громадам у реалізації прав і свобод [4, с. 12].

Характеризуючи компетенцію міських рад, В. С. Куйбіда з метою більш повного і ґрунтовного розуміння її, дотримуючись вимог системної методології та керуючись критерієм однорідності змісту, класифікує повноваження за певними групами. Розкриваючи далі їх зміст, він обґрунтовує необхідність новелізації законодавства про місцеве самоврядування в Україні, зокрема, про встановлення повної і вичерпної компетенції ради як представницького органу в найважливіших питаннях, відмови від взаємного накладення компетенції ради і виконавчих органів [5].

Ним вноситься пропозиція щодо доцільності, з метою підвищення персональної відповідальності міського голови за роботу виконкому («команди односторонців»), у майбутньому при зміні законодавства передбачити, що після визначення радою чисельності, голова одноособово формує персональний склад виконкому. У такій ситуації не применшуватиметься роль рад в утворенні своїх виконавчих органів, адже ради вправі у випадку неналежної діяльності сформованого головою органу розпустити його. Відтак голова буде зобов'язаний сформу-

вати новий склад виконкому. Оскільки міський голова обирається прямими виборами, в першу чергу, громадяни територіальної громади повинні оцінювати діяльність свого обранця і приймати відповідне рішення. Можливість прийняття рішень про дострокове припинення повноважень голови радою ставить питання про доцільність передбаченого законодавством порядку формування головної посадової особи територіальної громади її жителями шляхом прямих виборів. Тому оптимальнішим при зміні закону буде залишитися право на дострокове припинення повноважень міських голів за місцевим референдумом. Логічним є варіант противаги: якщо референдум, який проводиться за ініціативою ради, підтвердить повноваження міського голови, то, як наслідок, розпускається міська рада. Слід підтримати цю пропозицію з огляду на те, що така норма, яка вводить взаємну відповідальність за прийняте рішення, сприятиме стабілізації влади [5, с. 14].

Навряд чи є доцільним наявність серед виключних повноважень право ради вирішувати питання про мову (мови), якою користується у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях. Згадане повноваження, як ми розуміємо, стосується лише тих місцевих рад, котрі функціонують у територіальних громадах компактного проживання національних меншин. Тому це повноваження є винятком, а не загальним правилом: державною мовою в Україні є українська мова. Причому виняток вже знайшов своє законодавче врегулювання, починаючи з Основного Закону держави і закінчуючи поточним законодавством.

Проаналізувавши та узагальнивши систему функцій держави, органів державної влади, місцевого самоврядування, В. С. Шкабаро пропонує класифіку-

вати функції міст за такими критеріями: 1) за сферами діяльності міста, тобто за об'єктами: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та ін.; 2) за засобами, способами та методами діяльності суб'єктів, які репрезентують місто, виділяється група технологічних функцій: нормотворча, інформаційна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, функція планування, соціального контролю, територіальна; 3) за часом здійснення: постійні і тимчасові; 4) в залежності від значення міста в адміністративно-територіальному устрої держави: функції міст районного значення, функції міст – обласних центрів, функції міст республіканського значення, функції міст зі спеціальним статусом – Києва і Севастополя; 5) в залежності від того, який із суб'єктів міської влади виконує функції: функції територіальних громад, функції міських рад, функції виконавчих органів, функції міського голови, функції органів самоорганізації населення, функції об'єднань громадян; 6) залежно від територіальної спрямованості: внутрішні і зовнішні [6, с. 14].

Із системою адміністративно-територіального устрою в Україні пов'язана і конституційна система органів місцевого самоврядування, відповідно до якої передбачено утворення сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад і ніяких інших (ст. 140 Конституції України). При цьому надається право жителям кількох сіл об'єднуватися в одну сільську громаду для створення єдиного органу місцевого самоврядування та обрання єдиного сільського голови. Цілком логічно, що таким чином можуть об'єднуватися лише сільські територіальні громади і ніякі інші.

Села, територіальні громади, які об'єдналися в одну, можуть зберігати свій статус окремих населених пунктів, якщо вони територіально відокремлені. Звичайно, не виключено і злиття в одне село

кількох сіл, якщо вони межують одне з одним. Об'єднатися можуть територіальні громади і різних за статусом населених пунктів. Однак такий процес проходить не як об'єднання двох чи більше рівноправних суб'єктів, що можуть зберегти свій статус окремих населених пунктів і у зв'язку з цим, за певних обставин, у визначеному законом порядку надалі роз'єднатись, а як поглинання одних населених пунктів іншими. Так переважно розвиваються всі великі міста, поглинаючи приміські села, селища, які стають їх частинами.

Водночас, розглядаючи питання адміністративно-територіального устрою у тісному поєднанні з організацією місцевого самоврядування, слід все ж таки не змішувати різні правові інститути.

Нині потребує розмежування та узгодження під час вирішення конкретних правових та інших проблем питання адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та питань власності, земельного законодавства. Це дещо інші правові інститути, які, звичайно, не належать до сфери адміністративно-територіального устрою. Отже, саме з цих та багатьох інших питань адміністративно-територіального устрою періодично, як правило, у періоди заострення політичної боротьби, розгортаються досить активні дискусії, зміст яких виходить переважно далеко за межі права, що ще більше ускладнює перспективи вирішення багатьох проблем.

Висловлюються різноманітні, інколи абсолютно протилежні пропозиції – від збереження незмінним адміністративно-територіального устрою держави на невизначений час, до його докорінної перебудови. Одні автори пропонують ліквідувати поділ України на області, утворити дев'ять – дванадцять округів, земель чи інші великі одиниці, значно укрупнити райони. Зокрема, відповідно до Генераль-

ної схеми планування території України, не так давно затвердженої Верховною Радою України, – 10 регіонів, 76 утворень замість 490 районів, 734 низові громади замість 11 тисяч. Інші – наполягають на подрібненні областей для унеможливлення розвитку сепаратистських устремлень деяких політиків [6, с. 319].

Таким чином, середні елементи адміністративно-територіального устрою

України становлять найбільш значимі територіальні одиниці, за своїм статусом вони є суб'єктом конституційно-правових відносин, у яких реалізується державна влада найбільшим чином. Тому врахування потреб середніх елементів адміністративно-територіального устрою зумовлює напрацювання шляхів реформування, базуючись на актуальних потребах територіальних громад.

Література

1. *Шкабаро В. М.* Місто в системі адміністративно-територіального устрою України // *Держава і право. Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки.* Вип. 18. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 115-118.
2. *Саханенко С. Є.* Сучасне українське місто як суб'єкт політики // *Матеріали регіональної науково-практичної конференції «Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними та політичними процесами в регіоні».* – Одеса: Астропринт, 1998. – С. 376-382.
3. *Куйбіда В. С.* Управління розвитком міста: правові та соціально-економічні аспекти // *Місцеве та регіональне самоврядування України.* – К., 1995. – Вип. 3 – 4 (1213). – С. 58 – 63.
4. *Шкабаро В. М.* Конституційно-правовий статус міста в Україні: Автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.02; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 19 с.
5. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.02; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.
6. *Задорожна М. Я.* Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова децентралізації, деконцентрації виконавчої влади // *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права.* – № 4. – 2004. – С. 316 – 321.