

ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ МІСТА ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Розглянуто такий складовий елемент системи адміністративно-територіального устрою України як місто, розкрито правові особливості його статусу.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, місто, соціально-територіальні утворення, правовий статус.

Рассмотрен такой составляющий элемент системы административно-территориального устройства Украины как город, раскрыты правовые особенности его статуса.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, город, социально-территориальные единицы, правовой статус.

A city as a component element of the system of administrative-territorial system of Ukraine is considered. The legal features of its status are revealed.

Key words: administrative-territorial system, city, social-territorial formation, legal status.

Постановка проблеми. У правознавстві визначення статусу середніх та нижчих елементів адміністративно-територіального устрою України, зокрема міста, має надзвичайно важливе значення, оскільки такий елемент є одним із основних у системі населених пунктів України. Важливість осмислення особливостей статусу цього елемента визначається необхідністю створення основи для ефективного реформування територіального устрою загалом. А саме цим актуалізуються наукові дослідження у цьому напрямі.

Стан дослідження. Означена проблематика активно розробляється вітчизняними науковцями. У дослідженнях М. Баймуратова, О. Батанова, І. Бутка, Р. Давидова, В. Куйбіди, С. Саханенко, С. Чистова, В. Шкабаро, Н. Фомицької та інших простежується ретельний аналіз та подаються науково обґрунтовані рекомендації щодо удосконалення статусу середніх та нижчих елементів системи адміністративно-територіального устрою України. Водночас назріла необхідність уточнити та доповнити, окремі аспекти, а також узагальнити концептуаль-

ну розробку цієї проблеми. З цією метою ми проаналізуємо особливості статусу міста як складового елементу системи адміністративно-територіального устрою України, водночас окресливши перспективи удосконалення та реформування системи загалом.

Виклад основних положень. Розглядаючи конституційно-правовий статус міста, В.М. Шкабаро подає визначення цього поняття та відзначає, що воно включає правосуб'єктність міста, його функції та компетенцію міської влади, механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади, гарантії реалізації прав міста, а також юридичну відповідальність міської влади. Ці складові конституційно-правового статусу міста взаємопов'язані, кожна з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття. Згаданий науковець 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, с. 116].

Особливу увагу В.М. Шкабаро приділяє класифікації міст України. Вагаючи, що видова характеристика міст має не тільки наукове, а й велике практичне значення і необхідна для розробки науково обгрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням регіональних особливостей, він пропонує класифікувати міста з урахуванням таких критеріїв:

1) залежно від чисельності населення – малі, середні, великі, дуже великі, міста-мільйонери;

2) залежно від функціонального призначення в державі – столиця держави, столиця автономної республіки, багатofункціональні, 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 екологічної ситуації, міста-гірські населені пункти;

3) з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення – міста республіканського, обласного, районного значення та міста зі спеціальним статусом;

4) залежно від внутрішнього територіального устрою – 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, що виникли в античний період; старі міста, що виникли у княжу добу і період середньовіччя; міста, що з'явилися під впливом монархічного правління у Російській імперії; нові міста, що виникли у період новітньої історії [1, с. 117].

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

Основним методологічним підходом до міста з позицій науки управління є його визначення як системи. Системний підхід і відповідна термінологія пронизують тепер більшість іноземних і вітчизняних досліджень міст. З позицій системного підходу місто – це не лише територія громадського розселення людей, що дає умови для використання праці, задоволення матеріальних і духовних потреб, а й складний об'єкт управління, соціальний та економічний розвиток якого регулюється політичними, організаційно-розпорядницькими і економічними методами управління. Місто можна розглядати як цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально (за переважно несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто розташовується на території, границі якої можна визначити), юридично (у рамках політико-адміністративного поділу країни), політично (через розвиток системи місцевого самоврядування).

Місто як система може бути розчленоване на елементи, властивості і функції яких визначаються їхнім місцем у рамках цієї системи, причому властивості останньої не можуть бути визначені повністю без урахування хоча б деяких властивостей та функцій її елементів. У системі міста діють управляючі механізми, що забезпечують цілеспрямування й погодженість елементів і тим самим функціонування його як цілого. Елементи структури міста перебувають під впливом системи вищого рівня: політичний режим, економічна і соціальна політика,

демографічна ситуація у країні істотно впливають на умови функціонування та розвитку міста. На основі різноманітних підходів місто подано як цілісна сукупність містостоутворюючої основи, містообслуговуючого комплексу, населення, архітектурно-планувального та екологічного середовища і управлінської підсистеми. Узагальнення результатів дослідження дозволило простежити вплив зазначених складових на систему політичного управління в місті та міський політико-управлінський процес.

При застосуванні системного аналізу під час розгляду міста як політичного явища вирішувалося методологічне питання про ступінь самостійності міської системи та її зв'язок з більш великими системами – регіональними та загальнодержавними. Доведено, що не всі міста України можуть трактуватися як самостійні політичні системи. Здебільшого 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 даного 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, що перекривають адміністративно-територіальні межі. До таких належать, насамперед, Київ, Львів, Одеса, Дніпропетровськ, Харків, Донецьк [2].

Правосуб'єктність міста пов'язана з двома важливими процесами, що відбувалися паралельно і безпосередньо не пов'язані один з одним: розвитком та становленням ідеї місцевого самоврядування, з одного боку, та процесами утворення міст та урбанізацією, – з іншого. Якщо витoki місцевого самоврядування мають в основному 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 та 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. Водночас, місто вступає у конституційно-правові відносини як елемент адміністративно-територіального устрою держави та суб'єкт місцевого самоврядування. Зміст цих 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 та «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.

Особливу увагу слід приділити питанню адміністративно-територіального поділу міст. Немає підходу до вирішення питання територіальної організації влади у містах. Так, тепер в Україні 900 населених пунктів – сіл, селищ, міст районного значення – приєднано до міст обласного та республіканського значення Автономної Республіки Крим із збереженням їх як самостійних адміністративно-територіальних одиниць (так звані «міськради»). 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 279 міських рад міст районного значення, 24 ради мають на своїй території населені пункти. З 800 селищних рад, 483 ради мають на своїй території інші населені пункти [2, с. 378].

Важливою характеристикою державно-управлінських структур районного рівня є кадрове забезпечення їх діяльності. Питома вага працівників місцевих державних адміністрацій у загальній кількості державних службовців України становить понад 25%, більшість з них (18,4%) припадає на районну ланку.

Порівняльний аналіз характеристик якісного складу працівників на прикладі 27 РДА Харківської області свідчить про наступне: майже третина (32,7%) працівників має середню та середню спеціальну освіту (по всім РДА України – 36,7%, на обласному рівні – 6,5%); найбільша частка (33,7%) припадає на працівників з економічною базовою освітою, що має сприяти підвищенню рівня обґрунтованості державно-управлінських рішень із здійснення трансформаційних процесів в економіці районів; цілком правомірною можна вважати високу питому вагу фахівців з вищою освітою сільськогосподарського профілю на

рівні РДА (18,6% проти 10,2% в ОДА); у цих структурах недостатнім є прошарок працівників з базовою юридичною освітою (4%); 26,7 % персоналу РДА на час обстеження мали стаж державної служби до трьох років (при середньому значенні цього показника в аналогічних установах України – 21,3%), у тому числі до одного року – 13,2%; переважна частка осіб (64,7%), зарахованих до резерву, мають стаж роботи на займаній посаді лише від одного до трьох років. Виявлені недоліки зумовлюють спрямованість заходів щодо підвищення рівня використання існуючого в цих органах кадрового потенціалу та подальшого його нарощування в процесі якісного перетворення системи управління [3, с. 172].

Дублювання повноважень призводить до зниження відповідальності суб'єктів управління за розвиток території, а неузгодженість законів, що регулюють діяльність територіальних органів влади в тих чи інших сферах, зумовлює неможливість якісного вирішення життєво важливих управлінських питань. Результати проведеного обстеження вказують, що існуючий розподіл повноважень територіальних органів влади ускладнює також реалізацію основних управлінських функцій, зокрема планування та контролю. Крім того, перенасичення організаційних структур місцевих державних адміністрацій підрозділами подвійного підпорядкування та відсутність дієвих механізмів контролю з боку рад обумовлює низьку прогнозованість управлінських процесів. Через недосконалість системи взаємодії місцевих органів влади на територіальному рівні складності управління виникають практично у всіх сферах владних повноважень [4, с. 152].

Діапазон функцій, які здійснюють міста, дуже широкий. Систему функцій міст становлять функції, аналогічні функціям держави (зокрема, політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним), а також ті, що властиві винятково 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, розташованих у місті, оскільки загальновідомо, що кожне місто реалізує властиві йому функції насамперед через систему міського самоврядування та через організаційно оформлені структури (інституції), що створюються для здійснення певних завдань і функцій у відповідних сферах міського життя та надання публічних послуг населенню. Всі функції міста тісно взаємопов'язані між собою та взаємо-

доповнюють 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 громадянам у реалізації прав і свобод.

Характеризуючи компетенцію міських рад, В.С. Куйбіда з метою більш повного та 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, с. 12].

Вчений вносить пропозицію щодо доцільності, з метою підвищення персональної відповідальності міського голови за роботу виконкому («команди однодумців»), передбачити у майбутньому при зміні законодавства, що після визначення радою чисельності, голова одноособово формує персональний склад виконкому. У цій 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 сформулювати новий склад виконкому [5, с. 14].

Оскільки міський голова обирається прямими виборами, то саме, 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. Відтак оптимальнішим при зміні закону буде залишатися 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.

Проаналізувавши та узагальнивши систему функцій держави, органів державної влади, місцевого самоврядування, В.С. Шкабаро пропонує класифікувати функції міст за такими критеріями: 1) за сфе-

рами діяльності міста, тобто за об'єктами: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші; 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 [1, с. 117].

Слід наголосити на тому факті, коли об'єднатися можуть територіальні громади 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 загалом 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. Сьогодні 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. При цьому принципове значення має і те, що відповідно до системи адміністративно-територіального устрою формуються не тільки органи місцевого самоврядування, а й органи виконавчої влади, а також суди, прокуратура, вирішується багато інших питань реалізації владних повноважень. Отже, саме з цих та багатьох інших питань адміністративно-територіального устрою періодично, як правило, у періоди загострення політичної боротьби, розгортаються досить активні дискусії, зміст яких виходить переважно далеко за межі

права, що ще більше ускладнює перспективи вирішення багатьох проблем [6, с. 317].

Висновок. Таким чином, статус середніх і нижчих елементів адміністративно-територіального устрою, зокрема міст України, засвідчує дисбаланс та неефективність старої пострадянської системи поділу. Диспропорційність виражається у територіально-господарському розвитку міст, районів, навіть цілих регіонів, що зумовлено орієнтиром адміністративно-територіального поділу на господарсько-промислові ресурси. На даному етапі постає завдання концептуальної реформи системи середніх та нижчих елементів за критеріями збалансованого соціально-економічного та культурно-географічного критеріїв. Реформа має включати у себе увесь комплекс історичних, етніонаціональних, політико-культурних та соціально-економічних чинників, які визначають подальший ефективний розвиток територій в Україні.

1. Шкабаро В.М. Місто в системі адміністративно-територіального устрою України / В.М. Шкабаро // Держава і право. Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2002. – Вип. 18. – С. 115–118.

2. Саханенко С.Є. Сучасне українське місто як суб'єкт політики / С.Є. Саханенко // Матер. регіон. наук.-практ. конфер. «Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними та політичними процесами в регіоні». – Одеса: Астропринт, 1998. – С. 376–382.

3. Чистов С.Ю. Адміністративне реформування на регіональному рівні / С.Ю. Чистов // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – № 2 (13): у 2-х ч. – Ч. 1. – С. 172–174.

4. Фоміцька Н.В. Суперечності у виконанні функцій територіальними органами влади // Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади: монографія / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцова та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – С. 152–158.

5. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В.С. Куйбіда; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.

6. Задорожна М.Я. Рационалізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова децентралізації, деконцентрації виконавчої влади / М.Я. Задорожна // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 316–321.