

МІСТО ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ



І. МАГНОВСЬКИЙ
кандидат юридичних наук,
професор кафедри теорії та історії держави
і права
(Прикарпатський юридичний інститут
ЛьвДУВС)

Розбудова на демократичних, правових засадах української державності об'єктивно привели до пошуку такої організації адміністративно-територіального устрою, яка б відповідала як національним інтересам, так і світовим стандартам та була спрямована на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України, забезпечення прав і свобод громадян. Результатом такого пошуку є трансформація структури місцевої влади, створення принципово нової децентралізованої системи управління, закріплення сучасних основ взаємодій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Важливе місце у системі адміністративно-територіального устрою будь-якої держави посідає місто, оскільки воно є ареною функціонування територіальної громади, простір, у якому виникають, реалізуються та захищаються різноманітні інтереси. Міста віддзеркалюють всі економічні, полі-

тичні, господарські інтереси, які відбуваються у суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку та функціонування, є центрами економічного, політичного і духовного життя людини та у цьому сенсі рушіями прогресу. Тому на сучасному етапі розвитку українського державотворення проблема такої адміністративно-територіальної одиниці як місто, є величезною актуальною.

Як свідчить історія, адміністративно-територіальний поділ в Україні упродовж століть змінювався багаторазів. Це пояснюється тим, що її історія протягом багатьох років перебувала у складі різних держав (Литви, Польщі, Австро-Угорщини, Росії), тому становлення міст в Україні пов'язане з присутністю на її території монголо-татар, литовців, угорців тощо. Однак міста завжди посідали головне місце в територіальному поділі української держави і відіграли важливу роль в її економічному, політичному і культурному розвитку.

Система управління в українських містах має давню історію. Вона традиційно базувалася на використанні різних історичних форм місцевого самоврядування (вічового права, магдебурзького права, козацького самоврядування, земства тощо), що відповідало загальним тенденціям розвитку європейської цивілізації.

Упродовж тривалого історичного періоду реальна дійсність і наука змінювали підходи і ціннісні орієнтації до проблеми статусу міста у системі адміністративно-територіального устрою держави. Однак, незважаючи на всі економічні, політичні, соціальні, правові перетворення, розуміння того, що місто є певною соціально-правовою цінністю, яка сприяла розвитку держави, демократичних інституцій і прогресу людства, завжди було домінуючим у політиці українського державотворення і держава на будь-якій стадії її розвитку сприяла створенню, укріпленню та розвитку міст.

На сучасному етапі розбудови української держави питанням адміністративно-територіального устрою, зокрема і статусу міста, більшою чи меншою мірою присвячені наукові праці вчених-правознавців: М. Баймуратова, О. Батанова, Р. Давидова, І. Зайця, В. Кампа, В. Кравченка, М. Орзіха, В. Погорілка, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала, В. Шкабаро та ін. Однак процес реформування правового статусу міста на сьогодні потребує фундаментального вивчення практики і досвіду в галузі територіальної організації влади в Україні.

Метою цієї статті є спроба проаналізувати та розкрити окремі аспекти удосконалення такої адміністративно-територіальної одиниці, як місто.

Термін «місто» характеризують багато критеріїв. Ще М. Вебер визначав багатоаспектність цього поняття, ви-

окремлюючи економічне, політико-адміністративне й правове поняття міста [1, 317]. І за сучасних умов це поняття має достатньо велике значення для конституційного права, оскільки ст. 133 Конституції України визнала місто одним з елементів системи адміністративно-територіального устрою держави.

За своєю сутністю місто є певною частиною території держави з визначеними межами, на якій постійно проживає населення, котре у процесі спільної діяльності, користуючись наданим законом правом здійснювати місцеве самоврядування під свою відповідальність, вирішує питання економічного, соціального, культурного характеру, створення необхідних умов для життєдіяльності як міста в цілому, так і кожного мешканця міста окремо, і в цьому проявляється його соціальне призначення.

За змістом місто є сукупністю людських ресурсів, індустриальних, транспортних, житлових, екологічних, культурних інститутів на певній території, які функціонують як єдиний цілісний механізм. За формою місто — це специфічний населений пункт, який вирізняється від спільних населених пунктів особливим видом діяльності мешканців міста, як правило, не аграрного, а переважно промислового, торговельного, фінансового, або культурного характеру і більш високим рівнем організації суспільного та політичного життя і значною чисельністю населення.

В юридичній науці та практиці питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю, є дискусійним. Так, місто як населений пункт проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, котра склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку

передбаченому законом [2, 605–607]. Місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування. У цьому випадку до структури міста можуть входити адміністративно-територіальні одиниці, зокрема райони в містах.

Сутність нових змін, принесених урбанізацією, місцевим самоврядуванням ідеями та принципами субсидіарності, надає місту всі властивості об'єкта системного дослідження. Сучасні міста є своєрідною історичною спадщиною. Їх місцезнаходження у визначеному географічному середовищі було продиктоване вимогами тих функцій, для виконання яких місто і виникло. Протягом історичного розвитку міст їх функції зазнавали еволюційних змін.

Істотними умовами правильного функціонування і розвитку міста є відповідне управління містом і вплив на його розвиток, а також розпорядження фінансовими коштами та матеріальними цінностями, необхідними для забезпечення конкретних потреб, пов'язаних із розвитком міста.

З огляду на те, що у процесі своєї діяльності міста вступають у правовідносини, вони є одним із суб'єктів таких правовідносин, оскільки входять до структури держави, тобто є її структурною одиницею [3, 385]. Характеристика міста як суб'єкта конституційного права проявляється у тому, що воно має свої закріплені в правових актах межі, своє найменування, органи місцевої влади, владні повноваження яких поширюються на відповідну територію та населення, що проживає у цьому місті. Отже, суб'єктом права є адміністративно-територіальна одиниця, тобто частина

території держави, що певним чином організована.

Місто є цілісним, єдиним організмом, якому притаманні власні специфічні риси. Характеристика кожного міста включає економіко-географічне положення, виникнення і розвиток, функціональне призначення та роль в системі виробництва і розселення держави, промисловий, науковий та просвітницький потенціал, інформацію про демографію і соціально-культурну сферу, визначені пам'ятки і архітектурні доміанти. Місто як специфічне утворення обумовлене суспільством, що виконує у ньому певні функції та реалізує його інтереси через створені органи місцевого самоврядування.

Одним із головних завдань, що виникають у процесі пізнання сутності, генезису і закономірностей розвитку міст, є науково обґрунтована їх класифікація, яка потрібна для визначення місця конкретного міста як серед інших міст і населених пунктів, так і в цілому в системі адміністративно-територіального устрою. Вона дозволяє знайти в кожному з них найбільш суттєве, що створене загальними закономірностями розвитку. На основі типології міст можна отримати їх цілісну характеристику, оскільки тип міста є своєрідною короткою, гранично стислою його формулою. Видова характеристика міст має не лише наукове, але й велике практичне значення. Вона необхідна для розроблення на основі отриманої типології науково обґрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням їх регіональних особливостей [4, 176]. Кожен вид міст відрізняється своїми особливостями організації повсякденного життя, має свої соціологічні, економічні, екологічні і культурологічні характеристики, а також специфічні інтереси міської територіальної грома-

ди, які безпосередньо впливають на існування та розвиток цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплені у законодавстві [5, 126].

Територія міста може поділятися на окремі мікрорайони та інші мікроструктури (вулиці, квартали, дільниці, житлові масиви та ін.), що є відповідно до Конституції та законів України територіальною основою для створення органів самоорганізації населення. Найменування і перейменування складових міста проводиться за рішенням міської ради з урахуванням думки громадян, які проживають на його території або його складових.

Нині міста набувають якісно нових рис, а це потребує нового підходу до проблем їх розвитку, зокрема переорієнтації інвестиційної політики у містах на комплексний характер їх розвитку, на посилення дієвості людського фактора у прискоренні соціально-економічного розвитку міст.

Міста в системі адміністративно-територіального поділу України завжди існували як результат діяльності держави з організації і вдосконалення власних територій та вирішення питань регіонального рівня. Міста традиційно є територією зосередження значних ресурсів і джерел впливу. Вони за всіх історичних періодів були важливими екологічними, промисловими, торговельними, політичними і культурними центрами, ідеальними місцями для активної суспільної та соціальної діяльності людей. В історії людства місто завжди було осередком демократичних традицій. І сьогодні саме в містах концентруються широкі кола інтелігенції та підприємств, наукова та управлінська еліта — основи сучасного середнього класу.

Слід зауважити, що без міст існування держави взагалі неможливе,

оскільки частка держави значною мірою визначається розвитком її міст. Важко переоцінити роль міст у розвитку європейської цивілізації. Розвиток міст, зазвичай, відбувався не в ідеальних умовах, оскільки існувало багато перешкод, які слід було долати. Одні міста переборювали їх відносно легко, інші — зустрічалися з майже нездоланими перешкодами, що призводило до стагнації і навіть регресу їхнього розвитку. Однак вони завжди протягом всієї нової історії слугували центрами консолідації націй [6, 6]. У загальному плані умови розвитку міст залежать від їх розташування, історичної спадщини і, передусім, від сформованої функціональної структури. Зростаюча самостійність міст приводила до певної незалежності в управлінні господарськими справами.

Міста, володіючи розвиненою інфраструктурою, мають можливість створювати найкращі передумови для інтенсивного розвитку України, забезпечують територіально-господарську інтеграцію нашої держави і зміцнюють її економічну цілісність. У містах перебуває основний виробничий, інтелектуальний і духовний потенціал, тому саме їм належить вирішальна роль у переході України до нового цивілізованого і науково-інформованого суспільства, в якому духовність, громадянська злагода, право на працю, свобода людини та гідні умови її життя мають забезпечуватися владою і державою [7, 46].

Значення міст не обмежується тим, що вони виступають в ролі адміністративних центрів держави. Саме в містах проявляється політичне життя держави, народжуються передові суспільні починання, формуються стимули щодо подальшого соціально-економічного розвитку міста і всієї держави в цілому. Міста перетворилися на адміністратив-

но-територіальні одиниці з відносною автономією, які об'єднують спільноти людей з певними інтересами та побудованою системою управління, організацією комунального господарства, будівництва та інших складових міського господарства.

Міста всіх рівнів посідають місце повноправних одиниць адміністративно-територіального устрою України. Вони є складним об'єктом управління, який є певною цілісністю, що складається із взаємопов'язаних і доповнюючих одне одного ланцюгів, котрі впливають на якісні й кількісні характеристики цілісності.

Правова природа міста пов'язана з територіальними громадами та їх об'єднаннями, а також з такими інститутами конституційного ладу, як громадянське суспільство, національні меншини, місцеве самоврядування. Розвиток будь-якого територіального утворення неможливий без управління діяльністю населення, що формує місцеву громаду. Місто реалізує свої конституційні права через правову активність населення. Існує широке коло економічних, технологічних, соціокультурних факторів, які впливають на розвиток сучасного міста, але основою міського розвитку є пряма участь мешканців міста у здійсненні управління місцевими справами, що реалізується через органи місцевого самоврядування.

Доводиться констатувати, що чинне законодавство України недостатньо диференціює статус міст. Не вирішеним залишається питання щодо правового статусу обласних центрів, райцентрів, міст-мільйонників, малих міст, курортно-оздоровчих міст тощо. На сьогодні законодавчо не врегульовані питання щодо недоторканності кордонів адміністративно-територіальної одиниці, не визначені межі права їх власності.

На недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою неодноразово вказувалося як у наукових колах, так і представниками практики муніципального руху. І це об'єктивно, оскільки він не є перспективним для подальшого розвитку України і суперечить статтями 132–133 Конституції України, тому треба розпочати опрацювання наукових основ нового адміністративно-територіального устрою, який «потребує не просто суттєвих змін, а змін принципових» [8, 17].

Доцільно, щоб статус міст визначався принципами визначення кордонів міст, дотриманням представницьких і виконавчих органів влади в містах, структурою і повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування на території міст, наявністю комунальної власності, а також структурою формування, використання і співвідношення міського і державного бюджетів. Світовий досвід свідчить про можливість і необхідність прийняття законодавчих актів, які б закріплювали основні питання життєдіяльності конкретних міст, враховуючи чисельність населення, історію, динаміку розвитку тощо.

Місто є складною соціальною системою, всі елементи і блоки якої взаємопов'язані і впливають один на одного. Характер та якість зв'язків постійно змінюються, розвиваються й удосконалюються. Соціально-економічні процеси стають все складнішими. Практична реалізація правосуб'єктності міста здійснюється в процесі діяльності всіх підсистем, які становлять систему «місто» і до яких належать: економіко-виробнича (галузі спеціалізації у виробництві і сільському господарстві, науковому і культурному обслуговуванні); вироб-

нича інфраструктура (база будівництва і паливно-енергетичний комплекс, а також всі види виробничої комунікації); соціально-культурна і побутова інфраструктура (включаючи житло, транспорт, установи культурного, побутового і торговельного обслуговування, просвіти, охорони здоров'я тощо); населення (з його розчленуванням на соціальну, демографічну, соціально-професійну структури і структуру груп за типом образу життя і характеру споживання); екологічна (територія, води, повітря, насадження тощо); соціально-інституційна (державне і муніципальне управління); просторово-містобудівна (планування і взаємне розміщення об'єктів виробничого і невиробничого призначення, житла і комунікацій) [9, 140].

Важливим елементом у правосуб'єктності міста є правосуб'єктність територіальної громади, адже територіальна громада складається з жителів міста. Однак вони ще слабо залучені у вирішенні самоуправлінських справ. Функції територіальних громад мають визначати основні напрями та види муніципальної діяльності. Враховуючи правову природу міста, його функції складаються з функцій територіальної громади, органів міського самоврядування, функцій посадових осіб міста, тобто вони концентрують ці напрями і види діяльності всіх елементів механізму здійснення функцій і повноважень міста. Діапазон функцій, які здійснюють міста, дуже широкий.

За своєю природою сутність функцій міста є проявом його суб'єктивних властивостей, вираженням його можливостей, потреб та призначення. Функції міста є такими напрямками його діяльності, які властиві йому протягом тривалого історично визначеного періоду його існування та роз-

витку. Вони відображають соціальне призначення не лише міста, а й держави в цілому та підпорядковані вирішенню завдань, що стоять перед державою. Саме правова природа міських справ відображає сутність діяльності міської влади та детермінує функціональне призначення міста.

За своїм змістом функції міста є сукупністю однорідних напрямів його діяльності, що характеризується внутрішньою єдністю та істотними відмінностями їх від інших напрямів.

За формою функції міста є сукупністю основних видів міської діяльності, які становлять у широкому розумінні локальну правотворчу діяльність та міське управління, тобто управління економікою, культурою, соціальною сферою тощо. При цьому характерно, що зміст та форма функцій перебувають у певному співвідношенні і не існують одне від одного: зміст завжди реалізується в певній формі, а кожна форма діяльності наповнюється відповідним змістом [10, 124].

Функції міст нерозривно пов'язані з функціями місцевого самоврядування, оскільки система місцевого самоврядування суттєво впливає на характер здійснення містами їх функцій. Передусім функції міст є функціями їх територіальних громад, які мають вплив на всю систему місцевого самоврядування. Водночас функції міст як основні напрями і види діяльності міської територіальної громади, органів та посадових осіб міського самоврядування відображають сутність і призначення функціонування держави, оскільки територія міських громад є державною, а міські жителі є громадянами держави. І функції держави та її органів, і функції міст та міських органів влади мають єдину спрямованість — соціальну, і єдину мету —

реалізація певних інтересів громадян, вирішення проблем суспільства. Саме орієнтація на проблеми міського населення, а через те на окремі проблеми суспільства в цілому, є свідченням соціальної спрямованості функціонування та призначення міста.

Отже, удосконалення такої важливої та необхідної одиниці адміністра-

тивно-територіального устрою, як місто, на науково обґрунтованій основі має привести до вирішення таких ключових проблем сьогодення, зокрема територіальних та інституційних меж публічно-владних повноважень органів місцевого рівня з метою стимулювання соціально-економічного розвитку держави.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ:

1. Вебер М. Город // Вебер М. Избранное. Образ общества. — М. : Юрист, 1994. — 446 с.
2. Корнієнко М. І. Територіальний устрій і місцеве самоврядування в Україні // Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наук. думка, 2000. — 668 с.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. — Харьков : Консум, ун-т. внутр. дел, 2000. — 704 с.
4. Мозговий А. Функціональна типологія та перспективи комплексного соціально-економічного розвитку малих міст Поділля // Управління сучасним містом. — 2003. — № 7–9. — С. 176–181.
5. Муніципальне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
6. Квитка С. А. К вопросу о становлении местного самоуправления в Украине // Грані. — 2000. — № 5 (13). — С. 9–14.
7. Янкова З. А., Родзинская И. Ю. Проблемы большого города. — М. : Наука, 1982. — 129 с.
8. Телешун С. Конституційні засади територіального устрою України. Альтернативи і перспективи // Віче. — 2000. — № 5. — С. 13–19.
9. Город : проблемы социального развития / под. ред. А. В. Дмитриева, М. Н. Межевича. — Л. : Наука, 1982. — 177 с.
10. Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні : моногр. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.